

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

JULIANO GERALDI

**ORDENAMENTO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAIS NO
CENTRO-SUL DO PARANÁ**

CURITIBA
2011

JULIANO GERALDI

**ORDENAMENTO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAIS NO
CENTRO-SUL DO PARANÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, curso de Mestrado, Setor de Ciências da Terra da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientação: Prof. Dr. Jorge Ramon Montenegro Gómez

CURITIBA
2011

**MEC-UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS DA TERRA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
– MESTRADO E DOUTORADO**



PARECER

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de Pós-Graduação em Geografia reuniram-se para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado, apresentada pelo candidato **JULIANO GERALDI**, intitulada: **“ORDENAMENTO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAIS NO CENTRO-SUL DO PARANÁ”**, para obtenção do grau de **Mestre** em Geografia, do Setor de Ciências da Terra da Universidade Federal do Paraná Área de Concentração **Espaço, Sociedade e Ambiente**, Linha de Pesquisa **Produção e Transformação do Espaço Urbano e Regional**.

Após haver analisado o referido trabalho e argüido a candidata, são de parecer pela APROVAÇÃO da Dissertação.

Curitiba, 01 de junho de 2011

Nome e assinatura da Banca Examinadora:

Prof. Dr. Jorge Ramón Montenegro Gómez – UFPR (Orientador)

Prof. Dr. Luís Lopes Diniz Filho

Prof. Dr. Carlos Antonio Brandão

*Às mulheres da minha vida
Fernanda, Maria Fernanda, Maria do Rocio e Letícia*

*Aos homens da minha vida
Dilmair e Fernando*

AGRADECIMENTOS

À minha família, que me apoia e me ama mesmo eu tendo gosto pela vida acadêmica. Foram sempre unânimes no incentivo à perseguição dos meus sonhos, mesmo quando eu achava que tinha a certeza (e a vida comprovou que eram sempre apenas suposições) de que estavam contra mim.

A todo corpo docente, discente e administrativo do Programa de Pós-Grauação em Geografia da UFPR, em especial àqueles com que tive contato direto no decorrer do curso. Foi sempre uma constante e densa troca de experiências, conhecimentos e amizade que ajudaram a me tornar uma pessoa melhor.

Ao meu orientador Jorge. Odiado e amado, conseguiu retirar de mim aquilo que eu tinha de melhor, mesmo que este melhor ainda estivesse aquém do que ele merecia ter recebido nos escritos que lhe enviava.

À Professora Olga que, na minha primeira incursão na geografia, soube me fazer ver o que havia de geográfico naquilo que eu me propus analisar.

A toda equipe da AMCESPAR e, em extensão, aos amigos que fiz no Centro-Sul, por terem me acolhido como profissional, pesquisador e, principalmente, como amigo. Ficarão para sempre em meu coração.

À Fernanda Novo Trindade, um das poucas pessoas que conseguiu aquilo que, em grande parte do tempo, eu mesmo não consigo: tolerar os meus momentos de stress e desespero. Ela foi o apoio necessário, nos momentos mais delicados, para que o computador não fosse jogado pela janela!

A Jorge Fávaro e Marcos Gregolin que, mesmo através da impessoalidade do mundo virtual, foram solidários na disponibilização de dados e informações aos 45 minutos do segundo tempo.

À Fundação de Ciência e Tecnologia de Portugal que, mesmo não tendo apoiado diretamente este estudo, tem me dado a oportunidade, nos último 17 meses, de fazer aquilo que mais gosto: pesquisa.

“O pesquisador da dimensão territorial do desenvolvimento deve ser
um apanhador de sinais e um caçador de hierarquias.”
(Brandão, 2004)

RESUMO

O estudo tem como tema a implantação de políticas de desenvolvimento com abordagem territorial. Neste contexto, interessa-nos a delimitação da política que tem implantado no Brasil os princípios do Desenvolvimento Territorial Rural – DTR. Este paradigma de desenvolvimento teria o objetivo de reduzir a pobreza rural através da transformação produtiva e institucional de um espaço rural determinado. Estes princípios norteiam o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. O objetivo do estudo enquadra-se na análise de como o programa ministerial se operacionalizou no país, tendo o Território Centro-Sul do Paraná como mediação empírica. Dois temas centrais servem de alicerce: ordenamento territorial e políticas de desenvolvimento. Eles se relacionam no momento em que se faz necessário intervir na distribuição dos recursos, meios de produção e indivíduos no território de forma a maximizarem produção e consumo. Da forma como ordenamento territorial e políticas de desenvolvimento se entrelaçam surge uma estrutura de governo que necessita facilitar a territorialização do Estado através da disciplinarização do cidadão. Para compreendermos este processo, duas concepções são primordiais: *divide et impera* (capacidade em controlar um território através da sua regionalização em unidades menores) e governamentalidade (esquema de controle baseado na delimitação de um governo, enquanto forma de intervenção, de uma população, enquanto campo de intervenção, e da economia política, enquanto dimensão da realidade). A pesquisa delimita-se por uma abordagem teórico-documental, pois nosso escopo não é compreender o desenvolvimento e ordenamento territoriais do Centro-Sul, mas sim, no Centro-Sul, ou seja, debatemos conceitos e práticas que extrapolam este Território e que precisam ser entendidos por esta extrapolação. Utilizamos como método levantamentos bibliográficos e documentais através de publicações acadêmicas diversas, jornais, conversas e depoimentos de pessoas correlatas com o escopo do estudo. Neste percurso, fomos capazes de identificar a formação territorial do Centro-Sul como forma de diferenciação de área ao mesmo tempo em que esta diferenciação levou a uma integração ao território nacional de forma hierarquizada. Pudemos perceber por quais princípios e conceitos tem sido implantada a política de DTR no Brasil, visto que a política de territórios rurais do MDA tem consolidado uma estrutura de intervenção baseada no governo do social através da inclusão dos indivíduos em uma lógica capitalista de reprodução do espaço ao mesmo tempo em que complexifica o acesso aos centros de decisão uma vez que restringe a atuação política dos grupos sociais em colegiados territoriais que pouco podem decidir. Foi possível observar, também, a forma como o Estado, na tentativa de corrigir as distorções que o mercado implica ao sistema social, planeja uma suposta distribuição ótima dos recursos e meios de produção instituindo uma população enquanto campo de intervenção que é governada através da economia. Estas considerações levaram ao reconhecimento de uma forma específica de controle do território como prática de ordenamento territorial para o desenvolvimento. Este sistema opera uma espiral crescente que tem como resultado um controle cada vez mais difuso e fluido, além de uma cada vez maior exclusão da população dos centros de decisão através da sua inclusão em sistemas possíveis de serem controlados e que pouco poder de decisão possuem sobre a definição das políticas.

ABSTRACT

The study features the implementation of development policies with territorial approach. In this context, we are interested on the policy that has implemented in Brazil the Rural Territorial Development – DTR principles. This development paradigm goals to reduce rural poverty through productive and institutional transformation in a determined rural area. These principles guide the Sustainable Development in Rural Territories Support Program of the Ministry of Agrarian Development – MDA. The aim of the study is the analysis of how the ministry program is operationalized in the country, taking the Centro-Sul do Paraná Territory as empirical mediation. Two main themes serve as a foundation: territorial planning and development policies. They are related in the moment it becomes necessary to intervene in distribution of resources, means of production and individuals in the territory of order to maximize production and consumption guaranteeing the reproduction of capital through the market logic. How territorial planning and development policies intertwine creates a governance structure that has to facilitate the territorialization of the State by disciplining the citizens. To understand this process, two concepts are paramount: *divide et impera* (ability to control a territory through its regionalization into smaller units) and governmentality (control scheme based on the definition of a government, as a form of intervention, a population, as a field of intervention, and the political economy, as a dimension of reality). The research is delimited by a theoretical-documentary approach, as our scope is not to understand the territorial planning and development of the Centro-Sul do Paraná Territory, but *in* the Central-Sul do Paraná Territory, debating concepts and practices that go beyond the Territory that need to be understood by this extrapolation. We used as method bibliographic and documentary survey, through publications, newspapers, conversations and interviews with people related to the scope of the study. In this way, we were able to identify the territorial genesis of Centro-Sul do Paraná as a way of differentiating area at the same time that this differentiation led to a hierarchical integration into the national territory. We realized by what principles and concepts have been introduced the DTR policy in Brazil, seeing that the MDA policy has consolidated a structure intervention based on the government of the social, including individuals in a capitalist reproduction of space logic at the same time it complicates the access to decision-making centers as it restricts the political activity of social groups including then in territorial boards that cannot decide. It was observed also how the State, in an attempt to correct the the market distortions that imply the social system, plans an alleged optimal resources and means of production distribution creating a population as intervention field that is governed by economy. These considerations led us to the recognition of a form of diffuse government of the territory as a practice of territorial planning for development. This system operates a growing spiral that results in an each more diffuse and fluid control and a growing population exclusion of decision-making centers through their inclusion in systems able to be controlled and have little power to decide on policies definition.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Delimitação do Território Centro-Sul	17
Figura 2	Expansão do povoamento no Estado do Paraná, 1950	25
Figura 3	Planta de Viação do Estado do Paraná, 1908	27
Figura 4	Regiões Fitogeográficas	29
Figura 5	Áreas com potencial à degradação do solo	30
Figura 6	Os vários Paranas	38
Figura 7	Intensidade da pobreza, 2000	40
Figura 8	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Educação, 2000	42
Figura 9	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Longevidade, 2000 ...	43
Figura 10	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Renda, 2000	44
Figura 11	Regionalização das Associações de Municípios no Paraná	48
Figura 12	Sede da AMCESPAR	49
Figura 13	Oficinas de Capacitação de Agentes de Desenvolvimento e Diagnóstico Participativo	55
Figura 14	Políticas para Agricultura Familiar integradas ao Programa de Diversificação em Áreas de Tabaco	61
Figura 15	Regiões Turísticas do Paraná	63
Figura 16	Territórios priorizados pelo Programa Inclusão e Desenvolvimento Territorial – configuração inicial	67
Figura 17	Territórios priorizados pelo Programa Inclusão e Desenvolvimento Territorial – configuração atual	68
Figura 18	Territórios Rurais apoiados no Brasil	88
Figura 19	Dinâmica de construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Centro-Sul	92
Figura 20	Centro de Formação de Agentes do Desenvolvimento	97
Figura 21	Territórios Rurais apoiados na Região Sul	105
Figura 22	Rede de Cidades, 2007	137
Figura 23	Concentração do PIB, 2002	138
Figura 24	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento do Plano Plurianual 1996-1999	140

Figura 25	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento do Plano Plurianual 2000-2003	141
Figura 26	Centros de gestão do território, 2007	145
Figura 27	Delimitação da escala sub-regional para fins de desenvolvimento regional	147
Figura 28	Áreas especiais de planejamento para fins de desenvolvimento regional	148
Figura 29	Macro-regionalização preliminar	149
Figura 30	Mapa de elegibilidade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional	153
Figura 31	Chalé do Produtor no Município de Mallet	159
Figura 32	Esquema pelo qual operam ordenamento e desenvolvimento Territoriais	182
Gráfico 1	População por local de residência no Território Centro-Sul, 2000	32
Gráfico 2	Taxa de urbanização do Território Centro-Sul e do Estado do Paraná, 2000	32
Gráfico 3	Valor Bruto da Produção dos principais produtos das lavouras e rebanhos do Território Centro-Sul, em R\$ mil, 2005	34
Gráfico 4	Participação percentual dos estabelecimentos agropecuários segundo o tipo de estabelecimento no Território Centro-Sul, 1995/1996	35
Gráfico 5	Participação percentual dos estabelecimentos agropecuários segundo o tamanho do estabelecimento no Território Centro-Sul, 1995/1996	36
Gráfico 6	Participação percentual da tipologia dos estabelecimentos agropecuários no Estado do Paraná e no Território Centro-Sul, 1995/1996	36
Gráfico 7	Participação Relativa do Número de Pessoas Abaixo da Linha da Pobreza, 2000	39
Gráfico 8	Índices de Desenvolvimento Humano, 2000	41
Gráfico 9	Componentes dos Índices de Desenvolvimento Humano, 2000	41

Quadro 1	Relação de Municípios integrantes da AMCESPAR por ano de integração	50
Quadro 2	Representantes do Conselho Gestor do Território	56
Quadro 3	Diretoria Executiva, 2010	57
Quadro 4	Projetos contratados pelo MDA para o Território Centro-Sul, 2003-2009	94
Quadro 5	Territórios Rurais no Paraná por ano de homologação	107
Quadro 6	Quadro sintético de conceitos para a análise territorial do desenvolvimento	115
Quadro 7	Legislação nacional em vigor com incidência no ordenamento do território	135
Quadro 8	Políticas, planos e programas brasileiros com incidência territorial	136
Quadro 9	Projetos implantados no Território por tema do projeto	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Taxas de evolução da área de produção da agricultura, 1995-2005	34
Tabela 2	Comparação entre Brasil e Territórios Rurais por variáveis diversas	89
Tabela 3	Comparação entre Estado do Paraná e Territórios Rurais por variáveis diversas	106

LISTA DE ABREVIATURAS

ADECSUL	Agência de Desenvolvimento das Regiões Sul e Centro-Sul do Paraná
AMCG	Associação dos Municípios dos Campos Gerais
AMCESPAR	Associação dos Municípios do Centro-Sul do Paraná
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
CEASA/PR	Central de Abastecimento do Paraná S.A.
CEDEJOR	Centro de Desenvolvimento do Jovem Rural
CEDRAF	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar
CGT	Conselho Gestor do Território Centro-Sul do Paraná
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar
CIS	Consórcio Intermunicipal de Saúde
CONDER	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional do Centro-Sul do Paraná
CQCT	Convenção-Quadro para Controle do Tabaco
DESER	Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais
DTR	Desenvolvimento Territorial Rural
EMATER/PR	Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
ITCG	Instituto de Terras, Cartografia e Geocências
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização Social de interesse Público
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PPA	Plano Plurianual
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PIB	Produto Interno Bruto
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PIDT	Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAB	Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento
SEDU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano
SEPL	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral
VAF	Valor Adicionado Fiscal
VBP	Valor Bruto de Produção

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 O TERRITÓRIO CENTRO-SUL DO PARANÁ: formação territorial e dinâmica institucional	23
1.1 Formação territorial do Centro-Sul	24
1.2 A institucionalização do desenvolvimento territorial no Centro-Sul do Paraná	45
1.2.1 Associação dos Municípios do Centro-Sul do Paraná – AMCESPAR	47
1.2.2 Conselho Gestor do Território Centro-Sul do Paraná	53
1.3 O Centro-Sul nas políticas de desenvolvimento	58
1.3.1 Convenção-Quadro para Controle do Tabaco – CQCT e o Centro-Sul	59
1.3.2 Programa Nacional de Regionalização do Turismo e o Centro-Sul	60
1.3.3 Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial e o Centro-Sul	66
2 A POLÍTICA TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: o Ministério do Desenvolvimento Agrário e os Territórios Rurais ..	70
2.1 Desenvolvimento Territorial Rural: análise crítica a partir do pós-desenvolvimento	72
2.1.1 Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil	76
2.2 O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário	82
2.2.1 Território e abordagem territorial	99
2.2.2 Capital social e empoderamento	101
2.2.3 Gestão social e institucionalidade	102
2.2.4 Os Territórios Rurais no Paraná	104
3 ORDENAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: sobre economia, planejamento e controle	108
3.1 Estruturação do Estado e controle da economia	110
3.2 Ordenamento, planejamento e regionalização	120
3.3 As políticas brasileiras de ordenamento do território	134

4	CONTROLE E INTERVENÇÃO NO TERRITÓRIO CENTRO-SUL DO PARANÁ	156
4.1	Homogeneização, integração, polarização e hegemonia	157
4.2	Território: um conceito de desenvolvimento?	166
4.3	Instituição e ordenamento: o que pode o Território?	171
	CONCLUSÃO	178
	REFERÊNCIAS	184

INTRODUÇÃO

O estudo tem como tema a implantação de políticas de desenvolvimento com abordagem territorial. Neste contexto, interessa-nos a delimitação da política que tem implantado no Brasil os princípios do Desenvolvimento Territorial Rural – DTR. Este paradigma de desenvolvimento teria o objetivo de reduzir a pobreza rural através da transformação produtiva e institucional de um espaço rural determinado (SCHEJTMANN e BERDEGUÉ, 2004), ou seja, delimitam-se espaços com características rurais que tenham grande incidência de pobreza para intervir no seu ambiente produtivo e institucional. Atualmente, estes princípios norteiam o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

O objetivo do estudo enquadra-se na análise dos princípios, conceitos e práticas pelos quais o programa ministerial se operacionalizou no Brasil. Estabelecer-se-á uma relação entre a implantação da política – que parte de um discurso transnacional do DTR – e o estabelecimento de mecanismos de ordenamento do território através do controle do social – controle da sociedade através da territorialização do Estado. Para compreendermos melhor o que isso significa, dois são os temas centrais trazidos aqui: ordenamento territorial e políticas de desenvolvimento. Eles se relacionam no momento em que se faz necessário intervir na distribuição dos recursos, infraestrutura, aparato produtivo e indivíduos no território de forma a maximizarem produção e consumo, ou seja, garantir a reprodução do capital através da lógica de mercado.

Estes temas precisam ser delimitados espacial e temporalmente. O recorte temporal é aquele definido pelo período das gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2002) e de Luís Inácio Lula da Silva (PT, 2003-2010), pois entendemos que as políticas de ordenamento territorial e de DTR são, antes de tudo, políticas nacionais que foram sendo formuladas durante o período definido. A delimitação espacial é aquela do Território Centro-Sul do Paraná, incluído no programa ministerial em 2005 e formado pelos municípios de Fernandes Pinheiro, Guamiranga, Imbituva, Inácio Martins, Ipiranga, Irati, Ivaí, Mallet, Prudentópolis, Rebouças, Rio Azul, Teixeira Soares e São João do Triunfo (Figura 1). O Território não é, aqui, um caso de estudo, mas uma mediação empírica que serve de base para compreendermos como ordenamento e desenvolvimento

territoriais operam na realidade brasileira. Sempre que nos referirmos ao Centro-Sul enquanto o conjunto dos 13 municípios ligados à política do MDA, iremos utilizar a definição de Território (com T maiúsculo).

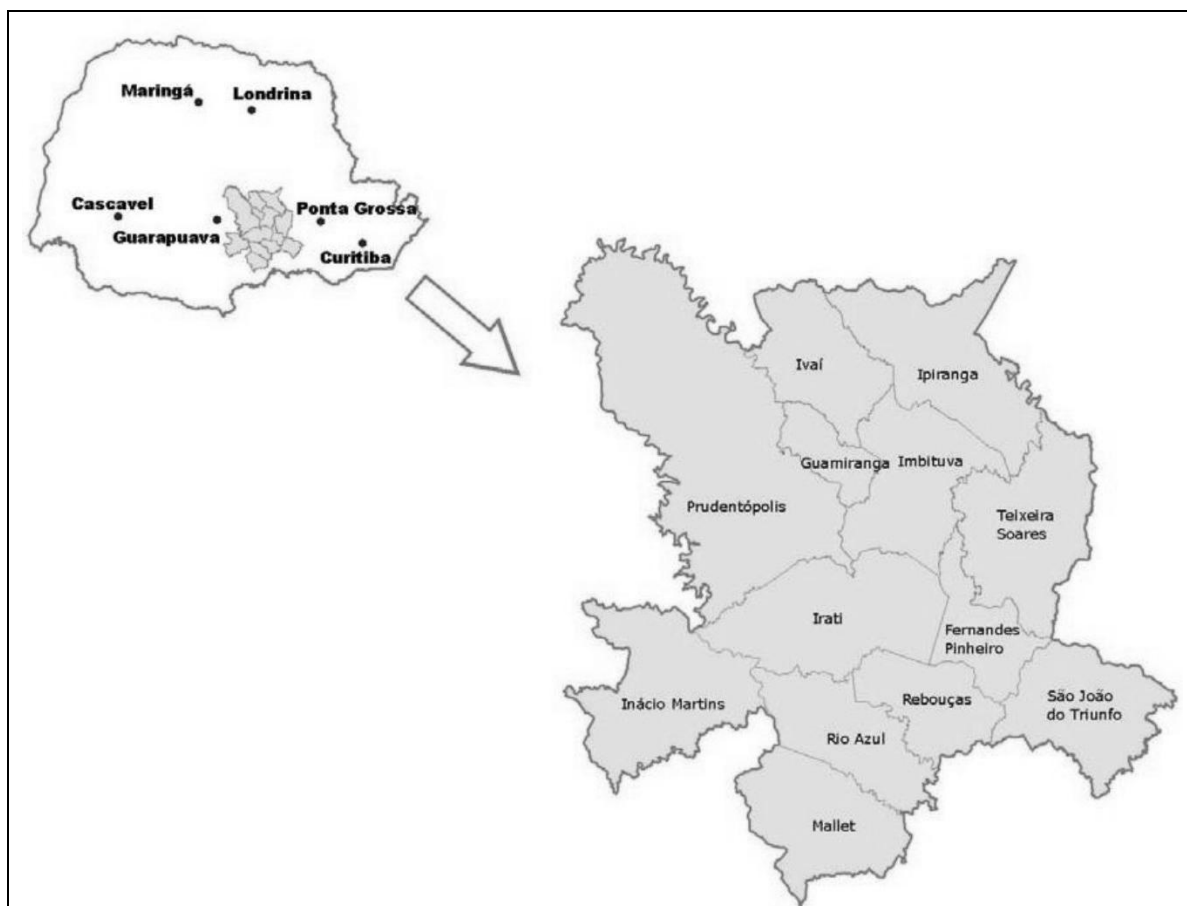


Figura 1 – Delimitação do Território Centro-Sul
Fonte: IPARDES, 2007

As políticas de desenvolvimento e ordenamento territoriais enquadram-se na ação do Estado em realizar um planejamento econômico para o país com o objetivo de corrigir as distorções que o mercado implica ao sistema social (*cf.* MINDLIN, 2003). Sob a tutela da distribuição ótima dos recursos e dos meios de produção, o planejamento garantiria o desenvolvimento da sociedade que dele fizesse uso. No decorrer do tempo, os princípios e pressupostos do planejamento econômico têm se modificado na medida em que se modifica o entendimento das relações que sustentam o sistema socioeconômico em que se quer intervir.

O paradigma hegemônico das atuais políticas de desenvolvimento regional – no qual o Brasil sustentou e sustenta, em grande parte, suas políticas – tem, em sua concepção primária, a construção de uma determinada autonomia

regional no poder de decisão: a existência de uma suposta liberdade em definir quais seriam os rumos que as políticas de desenvolvimento deveriam tomar em uma determinada porção do espaço. Baseada na crítica ao planejamento regional tradicional – caráter mecanicista e economicista, enfoque autocontido na questão regional e separação artificial entre planejador e região – a nova concepção estaria preocupada com o conteúdo político da região (BOISIER, 1989). Esta preocupação se baseia na concepção de que a organização social da região não é neutra e influencia nas dinâmicas socioeconômicas. Uma vez que influencia na forma como o desenvolvimento se desdobra no território, deveria ela também – a organização social da região – ser levada em conta nas políticas de desenvolvimento.

Partindo de um paradigma endogenista, o seu pressuposto básico é reconhecer nas bases da organização social a sustentação das dinâmicas de desenvolvimento – como é possível observar nas políticas de desenvolvimento local da década de 1990 e nas políticas territoriais atuais, por exemplo – e, para isso, três seriam os principais pontos de debate: aumento da capacidade regional de decisão, internalização regional do crescimento e participação social (*Idem*).

Partilhamos aqui dos argumentos de Hadjimichalis (2008) na crítica ao paradigma hegemônico – pontos de partida teóricos inadequados (como o conceito de capital social, por exemplo), despolitização da política (ao tratar de forma apolítica os fatores não econômicos) e redução de espaço a território (ao relacionar o enraizamento social como relações sociais localmente delimitadas) – para argumentarmos que a autonomia e autodeterminação não são construções endógenas ao território, mas sim, relacionadas de forma escalar com outros centros de poder. Mudar o discurso da abordagem regional (das políticas regionais ditas tradicionais) para a abordagem territorial (das atuais políticas) não muda essa relação – visto que a delimitação espacial da região deu lugar à delimitação social do território, porém, ainda com o mesmo objetivo de facilitar o controle por parte do Estado. É neste *mudar para continuar o mesmo* que se insere nossa análise sobre o ordenamento e desenvolvimento territoriais no Centro-Sul do Paraná.

A forma como o Estado definiu sua intervenção social nos últimos séculos, estabelecendo pobreza, desemprego e outras categorizações econômicas como problemas sociais, criou uma estrutura de governo que, para garantir um projeto de reprodução social capitalista, necessitou facilitar a territorialização do Estado através da disciplinarização do cidadão. Para entendermos melhor como

funciona a operacionalização deste mecanismo, duas concepções – que nos acompanharão durante toda a dissertação – são primordiais: *divide et impera* e governamentalidade.

Divide et impera! A frase que vem do latim passou a representar uma síntese do modelo de controle do território do Império Romano: “dividir e fragmentar o poder para evitar tumultos por populações dominadas; estabelecer e manter limites, preservando a diversidade cultural e linguística, bem como estimular atritos, reivindicações e divergências sociais.” (FALANGA, 2010, p. 1) A estratégia do *divide et impera* – que atravessou os séculos e pode, em diferentes matizes, ser observada ainda hoje – determina a capacidade em controlar um território através da sua regionalização em unidades menores, a fim de estabelecer unidades que, isoladamente, não possuam capacidade de resistência à implantação de uma estratégia de controle maior.

A divisão teria o objetivo de findar casos de hostilidade e resistência, para que não se organizasse um conflito contra o poder central por aqueles que, por ventura, fossem contrários ao domínio externo. A fragmentação existiria como forma de estabelecer uma relação paternalista e de fidelidade ao nível local, para que os dominados evitassem alianças e coalizões contra o poder estabelecido (*Idem*). A interpolação de uma relação escalar entre duas concentrações de poder instalará, neste caso, um controle de um poder central sobre um poder regional, ou seja, entre poderes de grandezas diferentes, um espaço hierarquizado e hierarquizante na definição das relações de poder.

Essa peculiar organização política nos permite uma reflexão sobre autonomia territorial, sobre governo regional, sobre soberania do Estado, e tantas outras dimensões do político: uma “reflexão política de base territorial” (GOMES, 2005, p. 73) que contextualiza a relação regional dentro de uma abordagem de controle e gestão do território. Entende-se que a atual complexificação das relações escalares de poder – da qual o DTR é um exemplo – também complexificou os instrumentos de controle e gestão do território e tem adaptado, no tempo e no espaço, a estratégia do *divide et impera* em novas formas de controle. Mas como explicar esta complexificação?

Para Foucault (2007), a formulação de uma teoria da arte do governo durante os séculos XVI e XVIII acabou por governamentalizar o Estado, o qual pôde, a partir de dispositivos de segurança, governar a população na sua mais profunda

particularidade. Este movimento criou um conjunto definido por população (enquanto campo de intervenção), governo (enquanto técnica de intervenção) e economia política (enquanto dimensão da realidade).

A tríade com a qual o Estado moderno se organizou, acabou por ser a base da sua própria definição territorial, fazendo acreditar que o Estado poderia, a partir da proteção e controle do seu território, definir a disposição da população e da economia dentro das fronteiras territoriais com o objetivo de garantir a reprodução do capital. O bom funcionamento desse sistema garantiria à população o desenvolvimento ordenado das relações sociais. A soberania do Estado torna-se, então, estratégia de controle da vida social (CLAVALL, 1999).

O contexto que delimitamos aqui serve tanto para compreendermos quais são as concepções e conceitos necessários para explicarmos o nosso objeto de estudo como, também, para definirmos quais os temas que serão tratados e com quais parâmetros serão analisados. A pesquisa que agora se apresenta, delimita-se por uma abordagem teórico-documental na medida em que objetiva debater “teoria, conceitos, idéias, ideologias, polêmicas, tendo em vista, em termos imediatos, aprimorar fundamentos teóricos.” (DEMO, 2000, p. 20) Escolhemos esta abordagem pois nosso escopo não é compreender o desenvolvimento e ordenamento territoriais *do* Centro-Sul, mas sim, *no* Centro-Sul, ou seja, debatemos conceitos e práticas que extrapolam o Território e que precisam ser entendidas exatamente por esta extrapolação. Utilizamos como método levantamentos bibliográficos e documentais através de publicações diversas, jornais e depoimentos de pessoas correlatas com o escopo do estudo.

Em conjunto a isso, faz-se necessário relatar que o interesse pelo estudo nasceu da vivência direta que o pesquisador teve com o Território Centro-Sul durante quatro anos (2004-2008) em que acompanhou as transformações institucionais da região enquanto consultor do Consórcio de Desenvolvimento Regional do Centro-Sul do Paraná na elaboração de Planos Diretores de alguns dos municípios associados. Para compreendermos como os temas, conceitos e pesquisa se articulam, apresentamos uma breve descrição dos capítulos do estudo.

No primeiro capítulo analisaremos a formação territorial do Centro-Sul ao apresentar sua dinâmica institucional sempre levando em conta que o Território não pode ser delimitado como uma síntese regional de especificidades que só lá imperam, mas sim, que é uma mediação relacional entre diferentes formas – e em

diferentes escalas – do controle sobre o território. A delimitação das instituições territoriais representaria momentos de convergência política de diversos agentes que se relacionam com a construção de uma escala social reconhecível no Território Centro-Sul e de momentos de inserção em políticas públicas específicas, como é o caso do Território frente à política territorial do MDA. Interessa-nos, também, a forma como se dá o reconhecimento das instituições por outras políticas de desenvolvimento – notoriamente aquelas que possuem conexão com a ruralidade¹ do Centro-Sul. O objetivo é compreender o Centro-Sul enquanto uma construção histórico-política transescalar, identificar os limites das instituições territoriais e estabelecer as relações do Território Centro-Sul com outras políticas de desenvolvimento.

O segundo capítulo trará uma análise da política de Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Interessa-nos apresentar o Desenvolvimento Territorial Rural enquanto um discurso transnacional que influenciou a definição de uma política pública brasileira para o rural ao mesmo tempo em que esta política opera instrumentos que servem para incluir determinados segmentos da população – notoriamente definidos como agricultores familiares – na dinâmica capitalista. Será realizada uma análise sobre o processo de construção da política rural brasileira, com especial interesse ao arcabouço teórico-metodológico que define a atual política de territórios rurais. Por fim, apresentaremos, de forma sucinta, a implantação da política no Estado do Paraná de forma a corroborar o argumento estabelecido durante o capítulo sobre a categorização social enquanto campo de intervenção. Para tal, iremos relacionar a regionalização do Paraná pelo critério da pobreza e da população rural com a implantação da política de DTR no estado.

O terceiro capítulo trará o debate sobre ordenamento territorial. Partir-se-á da tríade território, região e desenvolvimento para estruturar uma análise crítica da concepção de ordenamento e da construção de território nacional. Ao ter como ponto de partida os quatro processos desencadeados pelo desenvolvimento capitalista – hegemonia, integração, polarização e homogeneização (BRANDÃO, 2007) – analisaremos de forma breve os princípios pelos quais operam as políticas

¹ Para Abramovay (2000), a ruralidade é um conceito de natureza territorial. O autor defende que a ruralidade deve ser entendida como um valor das sociedades contemporâneas relacionado a três características: uma relação com a natureza de forma mais direta, regiões não densamente povoadas e uma especificidade na inserção em dinâmicas urbanas.

de desenvolvimento regional e de ordenamento territorial que atualmente fornecem o arcabouço prático da atuação do Estado brasileiro. Em específico, analisaremos as políticas de integração territorial no Brasil durante o recorte temporal já definido, na tentativa de estabelecer um parâmetro não só para a análise nacional, mas também para compreendermos o contexto no qual operam as políticas de DTR frente ao ordenamento territorial.

No quarto e último capítulo, apresentaremos nossas principais reflexões sobre como ordenamento e desenvolvimento territoriais operam no Território Centro-Sul de forma a evidenciar os princípios, conceitos e práticas pelos quais definem a centralidade do controle dos desdobramentos socioeconômicos do desenvolvimento. Para tal, colocaremos em debate três reflexões: como o Território Centro-Sul se interpola com os quatro processos desencadeados pelo desenvolvimento capitalista (hegemonia, integração, polarização e homogeneização)? Será território um conceito de desenvolvimento? Qual a real capacidade de atuação do Território ao relacionarmos instituições e instrumentos de ordenamento?

1 O TERRITÓRIO CENTRO-SUL DO PARANÁ: formação territorial e dinâmica institucional

O objetivo deste capítulo é o de compreendermos que, ao falar de Território Centro-Sul, devemos ter em mente uma complexidade de relações que não se circunscrevem tão somente a uma proximidade física – muitas vezes definida equivocadamente como uma *escala local*, na tentativa de diferenciá-la, de forma estanque, de uma *escala global*. Argumentamos que o que faz com que o Território Centro-Sul tenha uma territorialidade própria não é uma síntese de especificidades que só lá imperam, mas defendemos, sim, o Território Centro-Sul enquanto uma mediação relacional entre diferentes formas – e em diferentes escalas – do controle sobre o território.

Para compreendermos o Território Centro-Sul enquanto uma construção escalar partiremos da sua formação territorial – considerando aspectos variados que vão para além da formação e atuação do Estado, como a reprodução do capital mercantil, identidades locais e outros componentes (BAGNASCO *Apud* SAQUET, 2007) – para demonstrar a complexidade histórica e geográfica da sua territorialidade.

Na segunda parte deste capítulo, analisaremos como esta territorialidade é utilizada como expressão de um projeto coletivo na institucionalização de políticas que centralizam o debate regional sobre o desenvolvimento rural do Território Centro-Sul. Argumenta-se que a identificação de uma organização política regional deflagra a existência de um projeto de desenvolvimento construído historicamente através de relações escalares de poder e que, mais importante, é base compositora da sua existência política. Como aponta Guerra (2003, p. 306): “se um *projecto de desenvolvimento* pode subsistir perante a diversidade de interesses é porque ele se argamassa num território concreto que suporta uma história, uma identidade e formas de acção coletiva.” [grifo no original]

Por fim, na terceira parte, apresentaremos uma análise da forma como o Território Centro-Sul aciona determinadas instituições ao discorrer sobre políticas públicas que possuem forte relação com a sua territorialidade e que o reconhece como portador de uma organização política própria. Será possível demonstrar como as instituições territoriais – através de relações escalares de poder – acessam centros de decisão que influenciam as políticas públicas de desenvolvimento e

ordenamento territoriais no Brasil e consolidam-se como centros dinâmicos de representação regional do poder.

1.1 Formação territorial do Centro-Sul

A formação territorial do Paraná sempre esteve interligada, de certa forma, aos ciclos econômicos nos quais o Brasil estava inserido, principalmente até o início do século XX. Sua ocupação, no início do século XVII, está vinculada à dinâmica de expansão da Província de São Paulo, da qual fez parte até meados do século XIX. Foram os mineradores paulistas, provenientes do norte em busca de ouro pelo litoral brasileiro, a iniciar o primeiro ciclo de povoamento na região (BERNARDES, 1952). Para Swain (1988), é o aumento da demanda de metais preciosos que proporcionará, pela primeira vez, a integração da incipiente mineração local com a economia nacional – mesmo não sendo responsável diretamente pela sustentação da economia do território, baseada, sobretudo, na agricultura de subsistência. A descoberta de melhores jazidas na região de Minas Gerais tornou evidente a baixa rentabilidade da mineração paranaense, decretando o seu golpe derradeiro e fazendo com que a ocupação se direcionasse ao primeiro planalto (BERNARDES, 1952).

No século XVIII, com o crescimento da pecuária no sul do Brasil – que tinha como objetivo maior o de abastecer São Paulo – o Paraná novamente insere-se na economia nacional. Para Bernardes (1952), o *caminho do sul* – referência ao trajeto feito pelas tropas e pelo gado – é o grande impulso para a interiorização da ocupação territorial do Paraná, uma vez que o Centro-Sul e os Campos Gerais eram passagem obrigatória para os tropeiros que vinham do Rio Grande do Sul em direção a Sorocaba, em São Paulo e, também, por servirem de apoio às atividades da pecuária paulista, como o comércio de mulas e o arrendamento de terras para a invernada dos rebanhos (SWAIN, 1988).

Baseada no tropeirismo do século XVIII e na proximidade com o mercado consumidor (leia-se São Paulo), a ocupação dos Campos Gerais fez surgir a necessidade de incorporar novos espaços para a crescente atividade. No início do século XIX, a ocupação expandiu-se em direção aos Campos de Guarapuava.

Algumas áreas ao sul do segundo planalto paranaense ainda não haviam sido ocupadas neste período – como é possível observar na Figura 2.

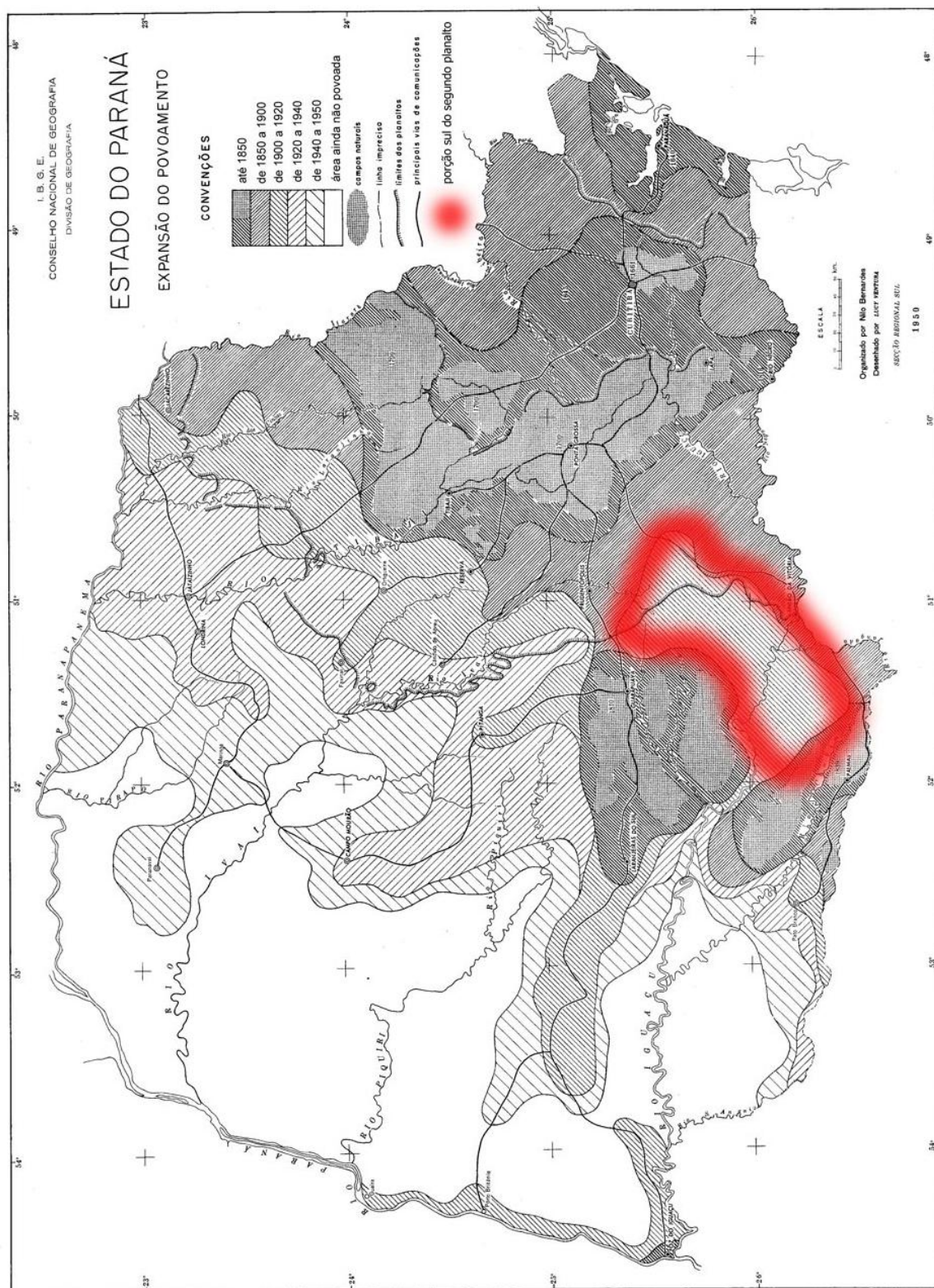


Figura 2 – Expansão do povoamento no Estado do Paraná, 1950
Fonte: BERNARDES, 1952

Essas áreas mais ao sul foram ocupadas através de um novo ciclo de expansão territorial. Para Swain (*Idem*), dois fatores condicionam a incorporação de novas áreas do território paranaense do século XIX até o início do século XX: a imigração com a instalação de pequenas e médias propriedades para a produção de alimentos destinados aos grandes centros, e a concessão de terras a companhias privadas para a extração de erva mate e madeira. Inicialmente de caráter eminentemente local, o ciclo econômico da erva mate ganhou importância durante o século XIX, e constituiu-se em um fator predominante na ocupação de algumas áreas do Paraná (BERNARDES, 1952), tendo sido o estado caracterizado, inclusive, como “pólo dinâmico da economia durante mais de um século, favorecendo o povoamento, a criação de cidades e de riquezas” (SWAIN, 1988, p. 22).

Apesar da constante flutuação da importância estratégica do Paraná na economia brasileira, a sucessão dos ciclos de ocupação até o início do século XX deixou marcas no território que condicionaram sua estruturação. Na Planta de Viação do Estado do Paraná, de 1908 (Figura 3), observa-se a importância da ligação Norte-Sul através do segundo planalto paranaense (eixo Castro-União da Vitória), e sua conexão com o primeiro planalto – tanto através do ramal ferroviário Ponta Grossa-Curitiba-Paranaguá, quanto através do Rio Iguaçu e Rio Negro, únicos cursos d’água representados no mapa. Desta forma, é possível compreender como o desdobramento dos ciclos econômicos no Paraná foi responsável pela estruturação da ocupação do território até o início do século XX.

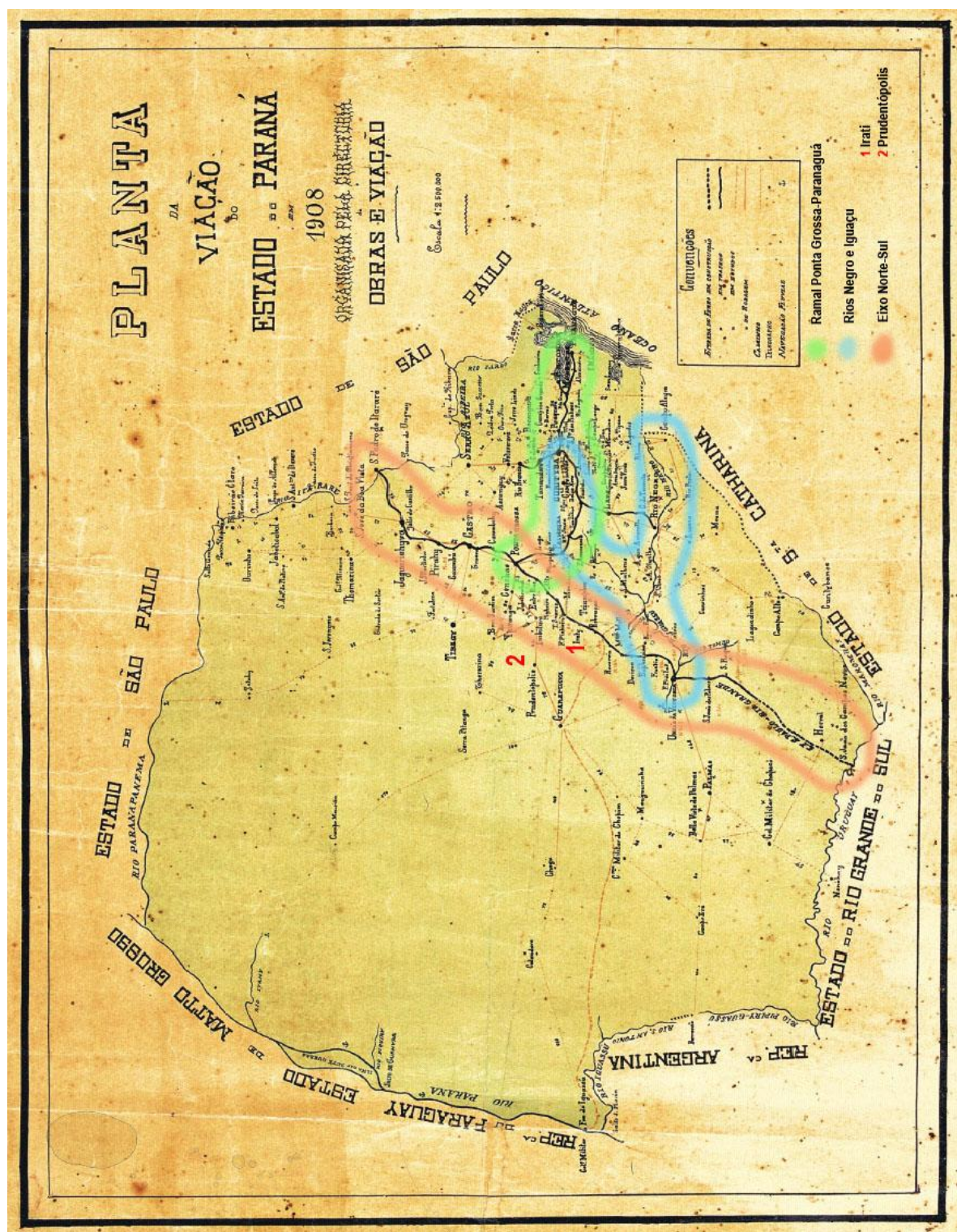


Figura 3 – Planta de Viação do Estado do Paraná, 1908
Fonte: ITCG, 2009

E como o Território Centro-Sul se enquadra nesse contexto inicial? Para IPARDES (2007, p. 23), o Centro-Sul inclui-se em uma área mais ampla denominada *Paraná Tradicional*, e conclui que

a região teve a organização do espaço sempre vinculada a atividades econômicas tradicionais, de cunhos extensivo e extrativo, e parte importante do seu povoamento inicial decorreu de incursões militares, de tráfego de tropeiros e de estratégias governamentais de dinamização do vale médio do Iguaçu, direcionando para a região a instalação de colônias de imigrantes estrangeiros (principalmente poloneses, ucranianos, alemães e russos).

Tomando como partida o mesmo viés de análise, Geraldi (2006, p. 27) caracteriza o processo de ocupação do Território em torno de cinco pontos em comum:

(I) o ativo ambiental, (II) a imigração étnica, (III) região essencialmente rural sem grande relevância econômica para o Estado, (IV) economia baseada em atividades tradicionais (não inovativas), (V) agricultura exercida em pequenas propriedades e de perfil predominantemente familiar.

A dinâmica entre esses pontos não é uma conexão meramente formal, visto que o Território não é resultado da simples sobreposição dos pontos apresentados – enquanto uma funcionalização regional do espaço, a região “é resultado de um processo histórico-geográfico que a inscreve no espaço geográfico, como uma fração desse espaço.” (CUNHA, 2003, p. 27) Esses pontos se relacionam através de temporalidades e espacialidades diferentes que, inclusive, podem não ser totalmente determinadas apenas por condições internas e independentes e, tão pouco, possuírem uma mesma delimitação espacial. Isto significa dizer que os cinco pontos descritos por Geraldi (2006) não acontecem da mesma forma no espaço e no tempo, ou seja, não possuem a mesma delimitação geográfica.

A inclusão da região no ciclo da erva mate e da madeira – que determina a consolidação da ocupação iniciada com o caminho do sul – ocorre, principalmente, por ser esta uma região de grande concentração de Floresta Ombrófila Mista, conhecido como Floresta de Araucária (Figura 4). Pode-se dizer que a existência de uma rede conectora com outras regiões do estado e do Brasil (conforme visto na Figura 3) e a facilidade em rentabilizar uma atividade extrativista que possuía abundante matéria prima na região acabaram por dinamizar a ocupação do Centro-Sul.

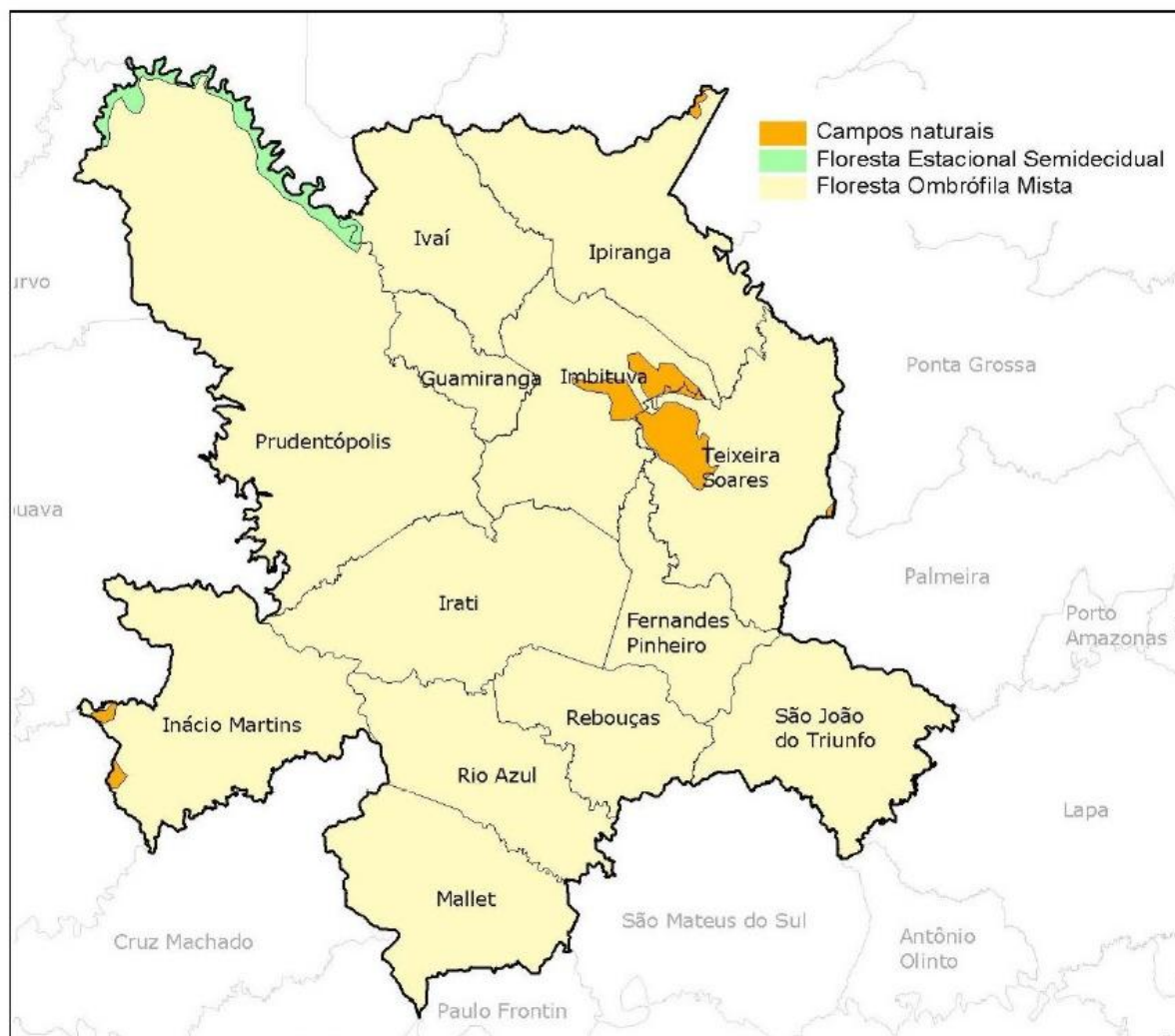


Figura 4 – Regiões Fitogeográficas
Fonte: IPARDES, 2007

A ocupação do Território era concentrada durante o ciclo do tropeirismo, pois a região era apenas local de passagem. A existência de campos naturais era muito pequena – conforme demonstra a Figura 4 – o que dificultava a instalação de áreas para internadas e pousos. A única área com ocorrência de campos naturais deu origem, ainda no século XIX, ao Pouso do Cupim, onde hoje se encontra a sede urbana do município de Imbituva e a partir de onde o caminho tropeiro se bifurcava em direção aos Campos de Guarapuava.

As colônias de imigrantes assentadas na região (principalmente ucranianos, poloneses, alemães e russos que se dedicavam à extração da erva-mate e à produção de alimentos) tiveram grandes dificuldades principalmente relativas às áreas montanhosas e solos de baixa fertilidade (IPARDES, 2004). Na Figura 5 é possível perceber a distribuição das áreas inaptas à agricultura e que representam 46,3% do total da região. Estas condições foram determinantes para a

ocupação do Território Centro-Sul. Segundo IPARDES (*Ibidem*, p. 65), “as restrições naturais e as atividades extrativas tiveram um peso tão acentuado nas formas de exploração da terra que os migrantes europeus *se acaboclam*.” [grifo no original] O chamado *acaboclamento* deu origem ao sistema faxinal², que ainda pode ser encontrado atualmente e é exemplo da forma tradicional de ocupação do Território.

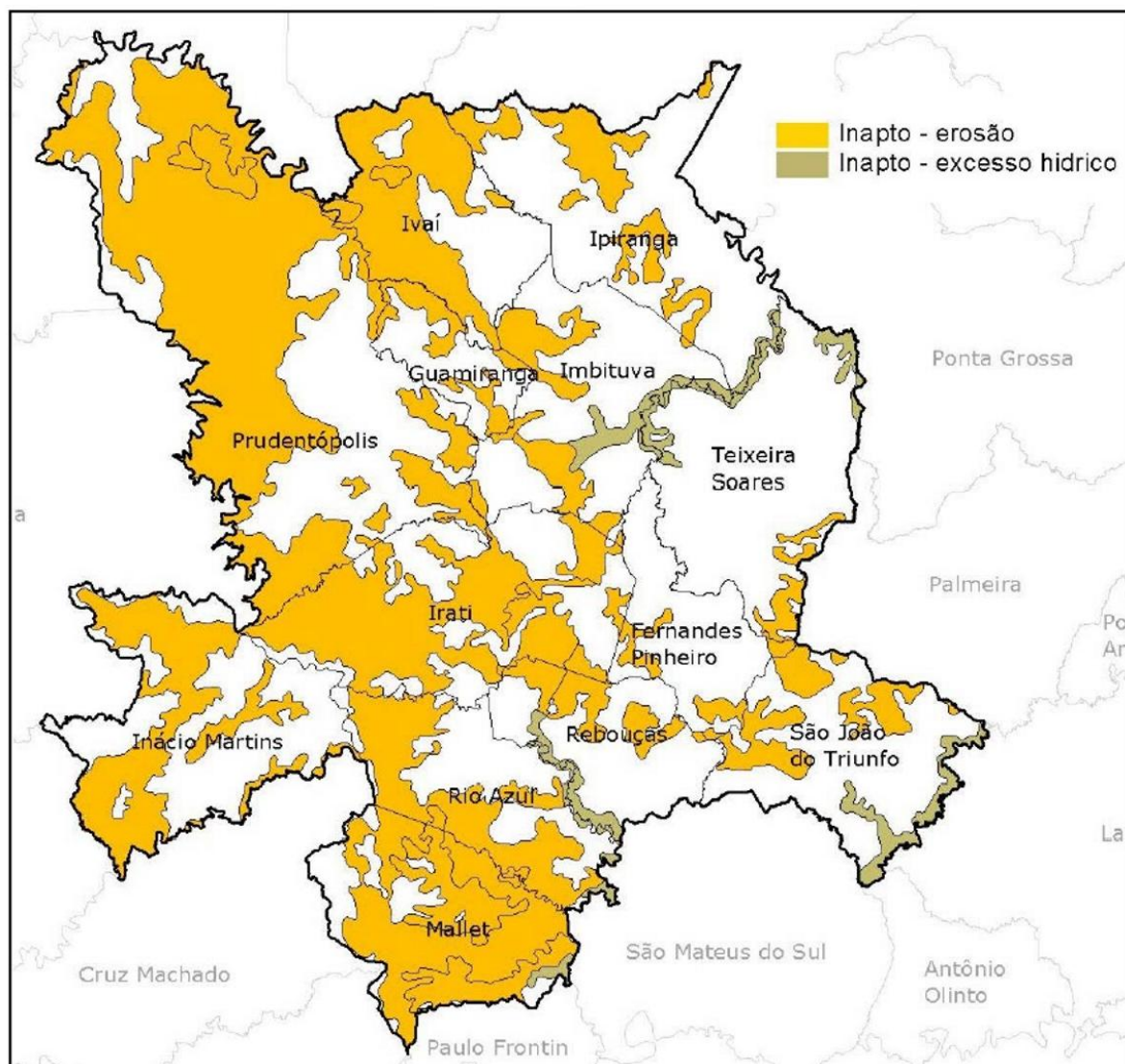


Figura 5 – Áreas com potencial à degradação do solo
Fonte: IPARDES, 2007

² Chang (*Apud* IPARDES, 2004, p. 65) define o sistema faxinal como “uma forma de organização camponesa [...]. Sua formação está associada a um quadro de condicionantes físico-naturais da região e a um conjunto de fatores econômicos, políticos e sociais que remonta de forma indireta aos tempos da atividade pecuária dos Campos Gerais no século XVIII, e mais diretamente à atividade ervateira na região das matas mistas no século XIX”. Segundo a Pesquisa *Mapeamento Social dos Faxinais* (SOUZA, 2008), existem 98 faxinais no Território Centro-Sul.

Para Löwen Sahr (2008, p. 214), o acaboclamento dos imigrantes se deu pela assimilação, por parte dos europeus, dos costumes caboclos de uma população autóctone que já ocupava a região desde o século XVIII, fazendo com que os faxinais representem “uma história multicultural e global, com uma unicidade local e cultural na sua expressão.” O que se pode concluir através do estudo de Löwen Sahr (*Idem*) é que os faxinais apresentam uma forte relação entre conservação da biota regional e sua caracterização cultural, assim como uma tentativa de modernizar-se conservando estes aspectos tradicionais estruturantes.

A etnicidade característica que ocupou a região (imigração eslava de católicos ortodoxos) acabou por criar um modo de reprodução social próprio – dos quais os faxinais são apenas uma parte – que, através dos traços culturais, formou uma identidade coletiva ligada a sua forma de apropriação da natureza. Esta territorialidade cultural – que pode ser delimitada, em parte, por uma porção de área contínua a partir do sul dos Campos Gerais, passando pelo Centro-Sul e pela região de União da Vitória, até o interior do Estado de Santa Catarina – hoje transformada em produto turístico,³ é caracterizada pela ruralidade e religiosidade de suas manifestações.

Por estar baseado em atividades economicamente pouco dinâmicas, o Território foi não só uma das últimas áreas a consolidar a sua integração com o restante do estado, como também enfrentou um processo tardio de urbanização (IPARDES, 2004). Na década de 1970, era a região menos populosa do Paraná e, devido a sua característica essencialmente agrícola, era também a menos urbanizada (*Idem*). Até o final do século XX pouca coisa mudou. Segundo dados do IBGE (2000), o Território Centro-Sul possui 244,1 mil habitantes (distribuída de acordo com o Gráfico 1) perfazendo uma densidade demográfica de 22,89 habitantes/km². Possui, ainda, uma das menores taxas de urbanização do estado (IPARDES, 2007), apresentando mais da metade da população como residente na área rural (Gráfico 2).

³ De acordo com a Secretaria de Turismo do Estado do Paraná (*Apud* IPARDES, 2007), as expressões culturais ligadas ao rural, ao religioso e à própria cultura, são as tipologias de turismo mais encontradas na região.

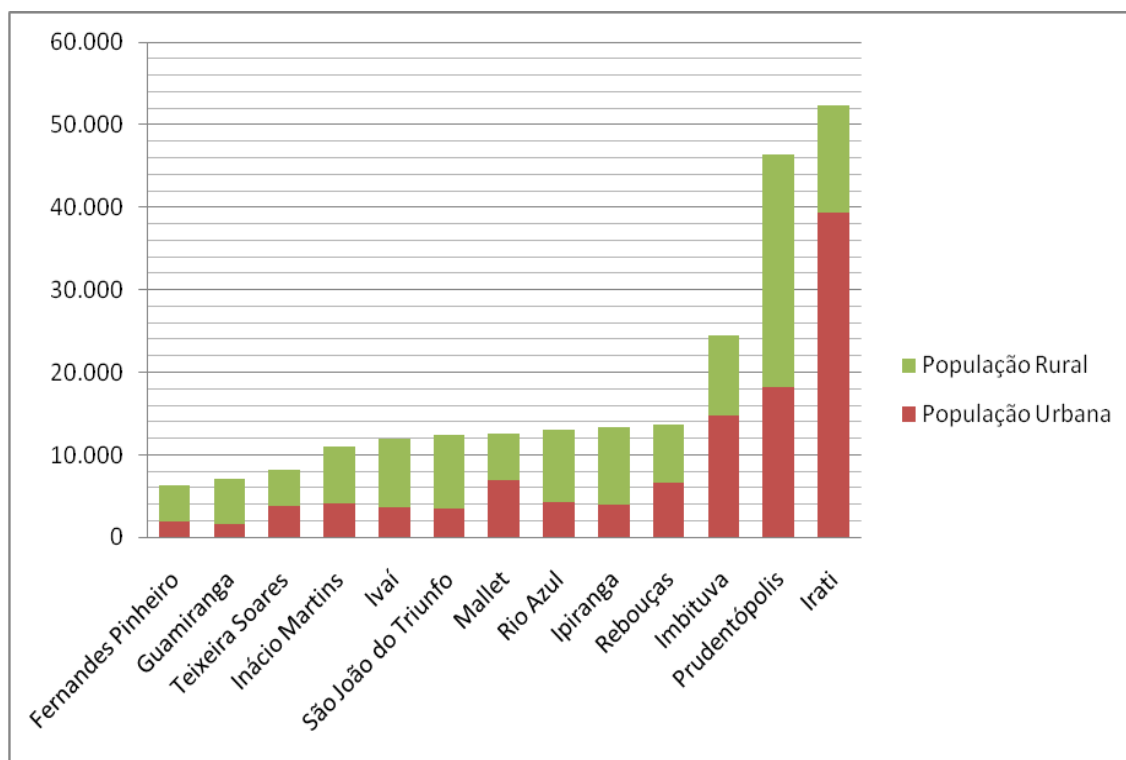


Gráfico 1 – População por local de residência no Território Centro-Sul, 2000
Fonte: IBGE, 2000

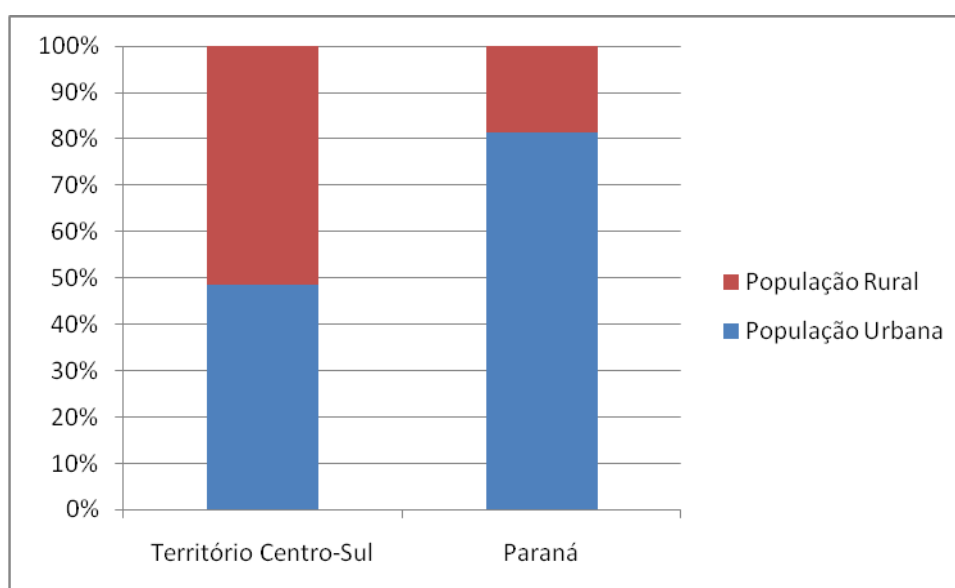


Gráfico 2 – Taxa de urbanização do Território Centro-Sul e do Estado do Paraná, 2000
Fonte: IBGE, 2000

O Território Centro-Sul é também uma das regiões com menor expressividade econômica do Paraná, sendo responsável por apenas 1,6% do Valor Adicionado Fiscal – VAF do estado (IPARDES, 2007). Neste contexto, torna-se importante entender como o setor primário se comporta no Território, visto que, segundo IPARDES (*Ibidem*, p. 108), “predominam no território atividades

relacionadas à agricultura ou ao complexo madeireiro-papeleiro, vinculando fortemente a performance econômica do Centro-Sul ao desempenho dos referidos ramos.”

No setor agropecuário – que concentra a maior parte das ocupações econômicas do Território (53%), sendo superior aos níveis do estado (20%) em todos os municípios (*Idem*) – é premente a inexpressividade na escala estadual. Dos cinco grandes agrupamentos agroindustriais do Paraná (óleos e gorduras vegetais; cervejas, chope e malte; álcool e açúcar; abate de aves; abate de bovinos e suínos), o Território não possui expressividade em nenhum deles (IPARDES, 2003). Em contrapartida, é um dos maiores produtores de fumo e erva mate do estado (IPARDES, 2005). A forma como a produção de fumo e erva mate se instalaram na região consolidou uma estrutura fundiária em pequenas propriedades rurais e tem influenciado a elaboração de políticas de reconversão produtiva das pequenas propriedades (principalmente no caso do fumo, como veremos no item 1.3.1).

Integra-se ainda a esta conjuntura a existência de atividades industriais de base florestal, alimentadas por vastas áreas de plantação de *pinus* (IPARDES, 2007), identificando o Território de forma significativa em relação à produção estadual e tendo grande representatividade para o setor econômico regional, conforme demonstra o Gráfico 3. É possível identificar que algumas das atividades econômicas que caracterizavam a ocupação do Centro-Sul ao final do século XIX ainda apresentam grande importância econômica para o Território.

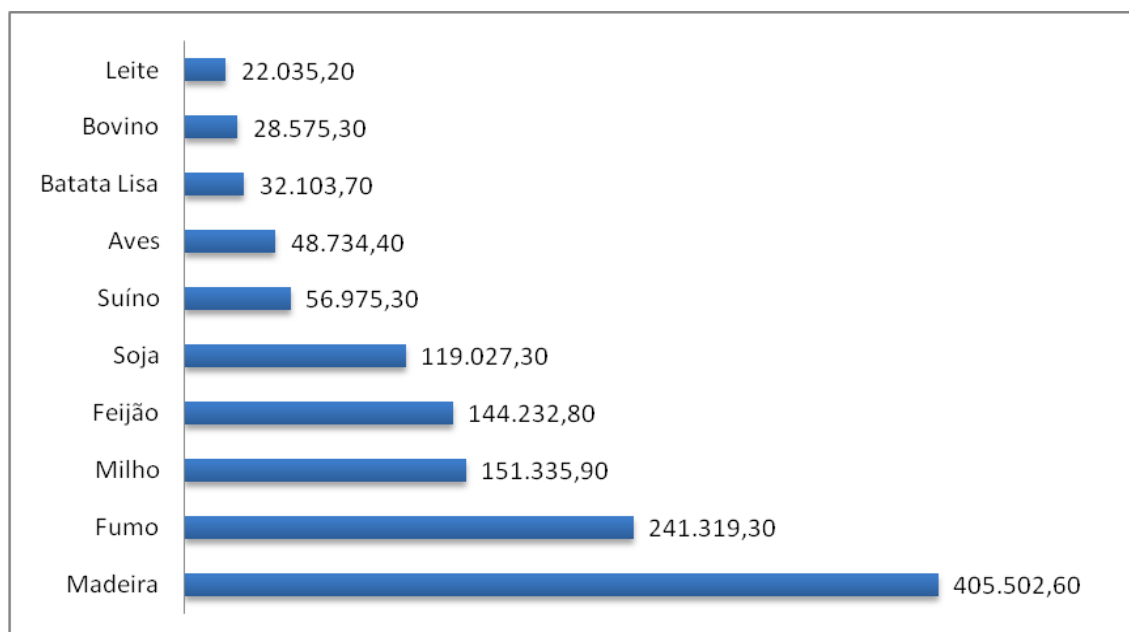


Gráfico 3 – Valor Bruto da Produção dos principais produtos das lavouras e rebanhos do Território Centro-Sul, em R\$ mil, 2005

Fonte: SEAB-PR/DERAL *Apud* IPARDES, 2007

Se analisarmos a tendência da produção agrícola no período 1995-2005 pelo prisma do abastecimento interno/exportação será possível identificar que fumo e soja são os produtos com maior taxa de crescimento (Tabela 1). Sendo que as taxas de decrescimento são maiores em batata-doce e batata inglesa. Percebe-se, pelo exposto, que os produtos com maior tendência de crescimento são os produtos de exportação para fora do Território; já com os produtos internos, observa-se o contrário, a queda da taxa de área ocupada para a produção.

Tabela 1 – Taxas de evolução da área de produção da agricultura, 1995-2005 (%)

Produtos para exportação	
Soja	720,27
Fumo	1.818,81
Cana-de-açúcar	-40,00
Aveia	-28,37
Produtos para abastecimento interno	
Arroz	-75,15
Batata-doce	-444,55
Batata-inglesa	-947,92
Feijão	148,26
Mandioca	-128,41
Milho	67,26
Trigo	39,06
Território Centro-Sul	129,47

Fonte: DESER/PR, 2009

Apesar de refletir a concentração fundiária existente no Paraná (IPARDES, 2007), o Território Centro-Sul possui 77,6% da sua área ocupada por estabelecimentos familiares, o que representa 96% dos estabelecimentos totais (Gráfico 4). Porém, se analisarmos os estabelecimentos com mais de 4 módulos fiscais – linha de corte para o acesso a programas de crédito do Governo Federal – observaremos que 6,6% dos estabelecimentos detêm 45,6% da área do território, enquanto 93,4% dos estabelecimentos ocupam os restantes 54,4% (Gráfico 5).

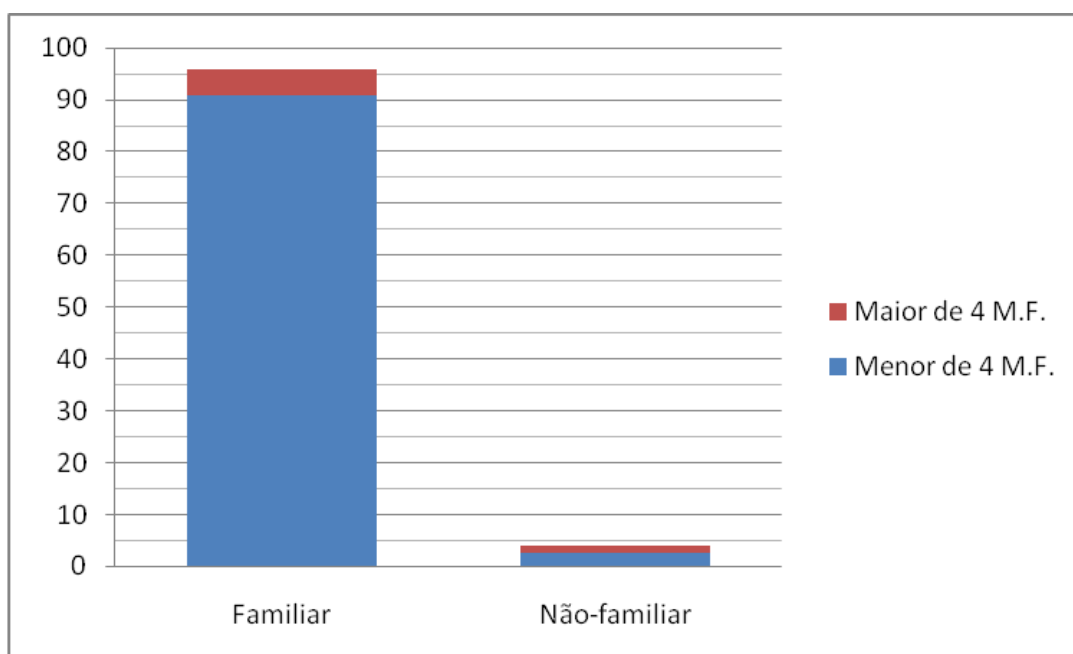


Gráfico 4 – Participação percentual dos estabelecimentos agropecuários segundo o tipo de estabelecimento no Território Centro-Sul, 1995/1996

Fonte: IBGE *Apud* IPARDES, 2007

Nota: M.F. – módulo fiscal, que varia de 18 a 20 hectares

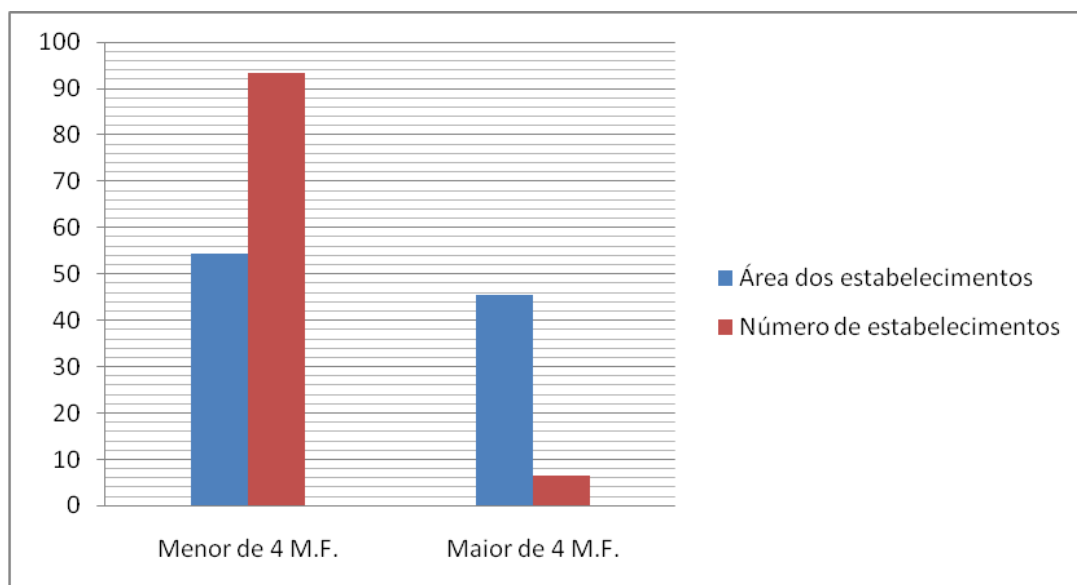


Gráfico 5 – Participação percentual dos estabelecimentos agropecuários segundo o tamanho do estabelecimento no Território Centro-Sul, 1995/1996

Fonte: IBGE *Apud* IPARDES, 2007

Nota: M.F. – módulo fiscal, que varia de 18 a 20 hectares

Em comparação com o Paraná, é possível observar que os estabelecimentos não-familiares perfazem 2,5 vezes menos estabelecimentos em relação à média paranaense, diferença que se faz notar, da outra parte, pelos estabelecimentos familiares, visto que os estabelecimentos familiares empregadores possuem média similar ao conjunto do Estado (Gráfico 6).

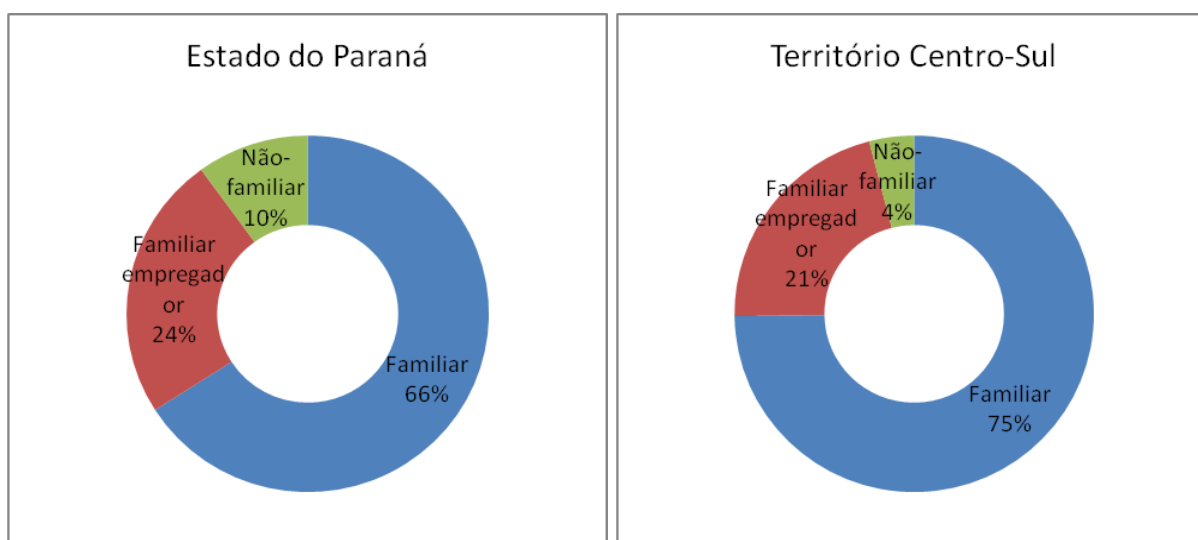


Gráfico 6 – Participação percentual da tipologia dos estabelecimentos agropecuários no Estado do Paraná e no Território Centro-Sul, 1995/1996

Fonte: IBGE *Apud* IPARDES, 2007

Essa forma de ocupação do território baseado na concentração fundiária, alto grau de estabelecimentos familiares de pequenas dimensões e

produzindo produtos destinados principalmente à exportação irá configurar uma base econômica que tem como um dos resultados a concentração de parte da população em segmentos vulneráveis no tocante às condições sociais. Este panorama, como veremos no Capítulo 2, tem sido usado para justificar políticas que relacionam pobreza como entrave para o desenvolvimento. Porém, é preciso compreender que a concentração de população pobre no Território Centro-Sul não é uma especificidade local.

A pouca expressividade econômica do Centro-Sul dentro do Paraná não é uma característica absoluta do próprio Território, mas uma condição deste em relação ao restante do estado, do país e, porque não dizer, do resto do mundo. O que queremos argumentar é que as características econômicas e as condições sociais do Território Centro-Sul estão em constante relação com outras territorialidades e podem ser elas mesmas, inclusive, representações de territorialidades externas ao próprio Território. A base econômica que foi aqui apresentada não é um fenômeno isolado ou, então, passível de delimitação geográfica absoluta, mas sim, em intrínseca relação com os processos de integração e polarização que a escolha seletiva do capital acaba por impor a determinadas porções do espaço.⁴

Em estudo denominado *Os Vários Paranás*, o IPARDES (2005), através da análise de diversos indicadores socioeconômicos e institucionais, identificou diferentes espacialidades do Paraná. O resultado trouxe o Centro-Sul inserido à porção central do estado como uma *espacialidade socialmente crítica*,⁵ tendo o Município de Guamiranga despontado entre os 20 municípios em situação mais crítica do Paraná. Na Figura 6 é possível visualizar o eixo Irati-Guarapuava como única espacialidade do Território Centro-Sul com alguma relevância econômica e institucional no estado. De forma secundária, as áreas sob influência

⁴ Como veremos no Capítulo 3, existe uma grande complexidade na forma como o capital se territorializa no âmbito do Estado-nação e as implicações deste movimento na elaboração de políticas públicas de ordenamento territorial em vista ao que usualmente se entende por desenvolvimento.

⁵ De acordo com IPARDES (2005, p. 187), as espacialidades socialmente críticas são áreas do Estado do Paraná “sem indicadores econômicos de relevância, densidade ou concentração e com nítida precariedade social [...] Essas áreas em nenhuma hipótese estão dissociadas dos espaços economicamente relevantes, colocando-se em posições limites a esses e, também, permeando-os, participando, em grande medida, de sua dinâmica como periferias. Relegados inicialmente pelas restrições do solo à produção agrícola, funcionam como reservas para expansão física das atividades dos espaços relevantes, sendo incorporados aos poucos, com apoio de tecnologia e infra-estrutura. [...] Ressalta-se que, somada à limitação física, barreiras políticas também se colocam como obstáculos à inserção dessas áreas na divisão social do trabalho. Essas espacialidades críticas representam um fato estrutural próprio da dinâmica seletiva da expansão do capital.”

dos eixos Ponta Grossa-Curitiba-Paranaguá e Vale do Rio Iguaçu poderiam ser consideradas áreas com alguma potencialidade econômica e institucional, caso tivessem uma forma de integração com as dinâmicas que sustentam essas espacialidades.

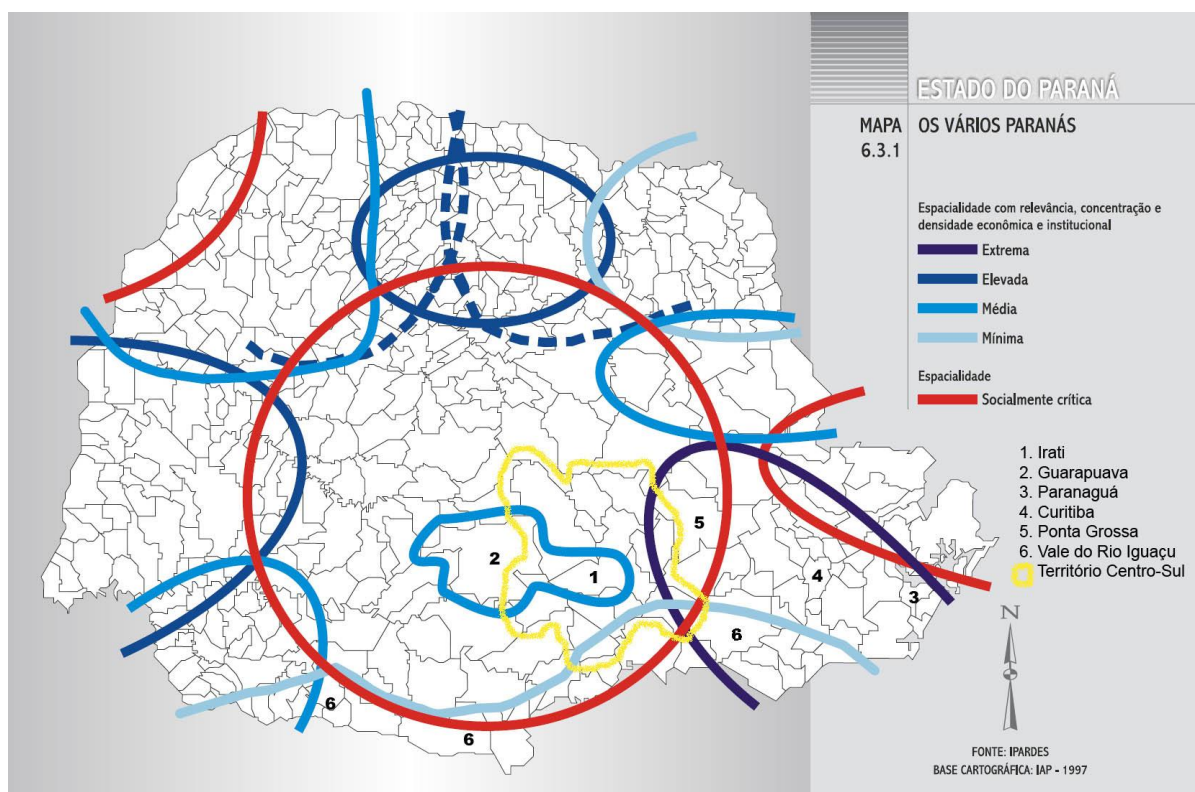


Figura 6 – Os vários Paranás
Fonte: IPARDES, 2005

É necessária uma análise pormenorizada de alguns indicadores para compreender a caracterização do Território Centro-Sul dentro dessa espacialidade socialmente crítica. Um índice que reflete bem a condição do Centro-Sul como uma espacialidade socialmente crítica é o de pessoas abaixo da linha de pobreza,⁶ onde o Território apresenta média duas vezes maior que o Estado (Gráfico 7).

⁶ É sempre bom lembrar que as definições de linha de pobreza são variadas e não seguem um padrão único. Aqui se utilizou os cálculos feitos por Doretto *et al* (2003), o qual, por sua vez, definiu a linha de pobreza como as pessoas de famílias com renda inferior a 0,25 Salário Mínimo *per capita* mensal.

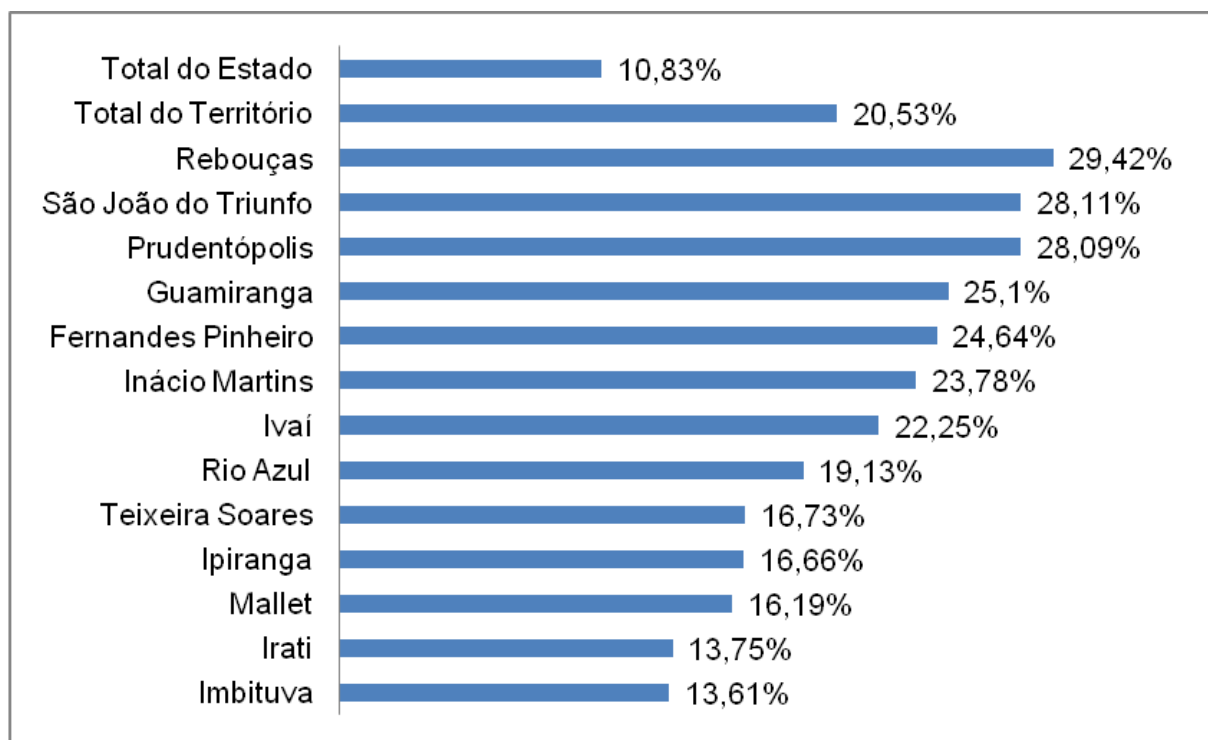


Gráfico 7 – Participação Relativa do Número de Pessoas Abaixo da Linha da Pobreza, 2000
 Fonte: Doretto *et al*, 2003

Porém, as pessoas abaixo da linha de pobreza não caracterizam uma especificidade do Território Centro-Sul, pois a pobreza não é um fenômeno isolado dentro do Estado do Paraná. Se considerarmos a pobreza na sua intensidade⁷ verificamos que o Território Centro-Sul faz parte de uma região maior de intensidade da pobreza que integra toda a região central do estado, Região Metropolitana de Curitiba e Vale da Ribeira (Figura 7). É importante observar que os municípios de Irati e Imbituva, além de terem sido os melhores municípios do Território Centro-Sul, obtiveram, também, resultado melhor do que a capital do estado. Ou seja, as pessoas pobres desses municípios não são tão pobres como em Curitiba, apesar de serem em maior número.

⁷ Distância que separa a renda domiciliar *per capita* média dos indivíduos pobres do valor da linha de pobreza em termos de percentual do valor dessa linha de pobreza.

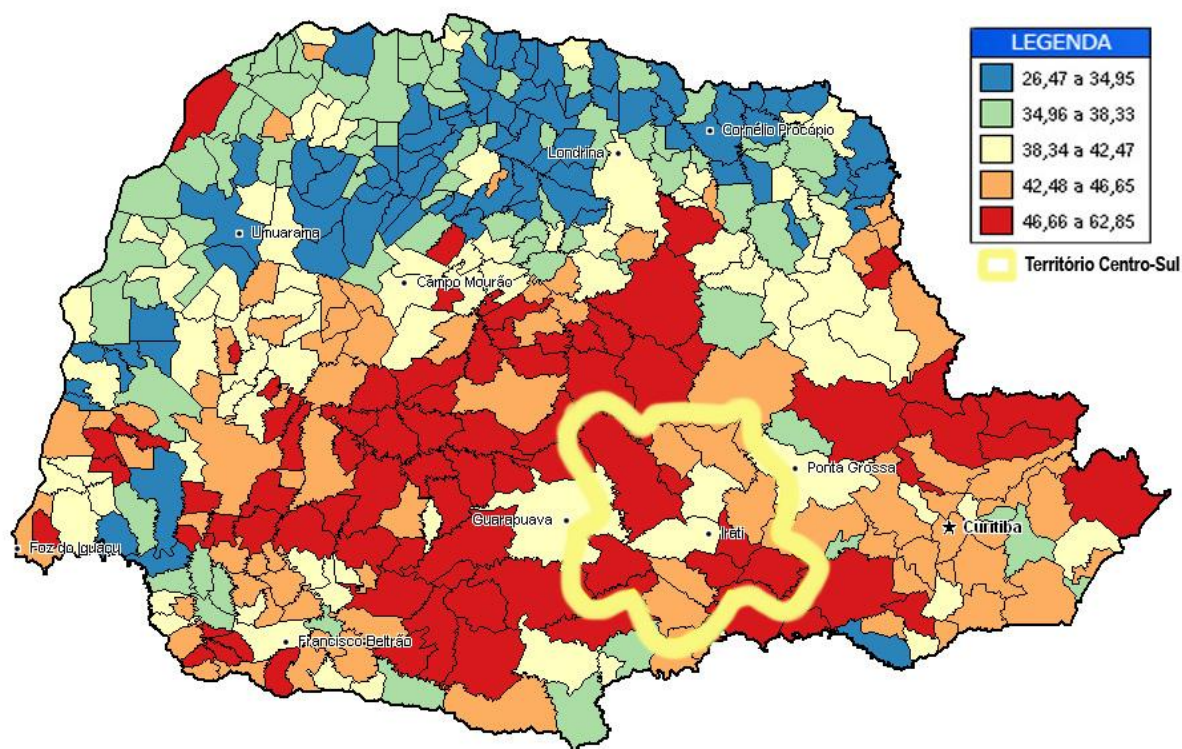


Figura 7 – Intensidade da pobreza, 2000
Fonte: PNUD, 2004

Partindo-se da análise do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M e seus componentes (Gráficos 8 e 9) é possível concluir que o Centro-Sul não está em condição muito positiva em relação ao restante do estado. Nenhum dos municípios possui IDH-M maior do que a média estadual. Com relação aos seus sub-componentes, renda é o que possui os menores indicadores, ficando bem distante da média estadual; e educação, os maiores. Porém, faz-se necessário fazer a seguinte observação: na componente educação, apenas o Município de Mallet possui índice maior do que a média estadual e, mesmo assim, a diferença não é significativa (0,883 contra 0,879); já na componente longevidade, quatro municípios possuem índices maiores do que a média estadual (em sequência decrescente: Prudentópolis, Rio Azul, Ipiranga e Fernandes Pinheiro) e apenas São João do Triunfo – município pior classificado na média geral do Território – distanciou-se mais de um décimo da média estadual.

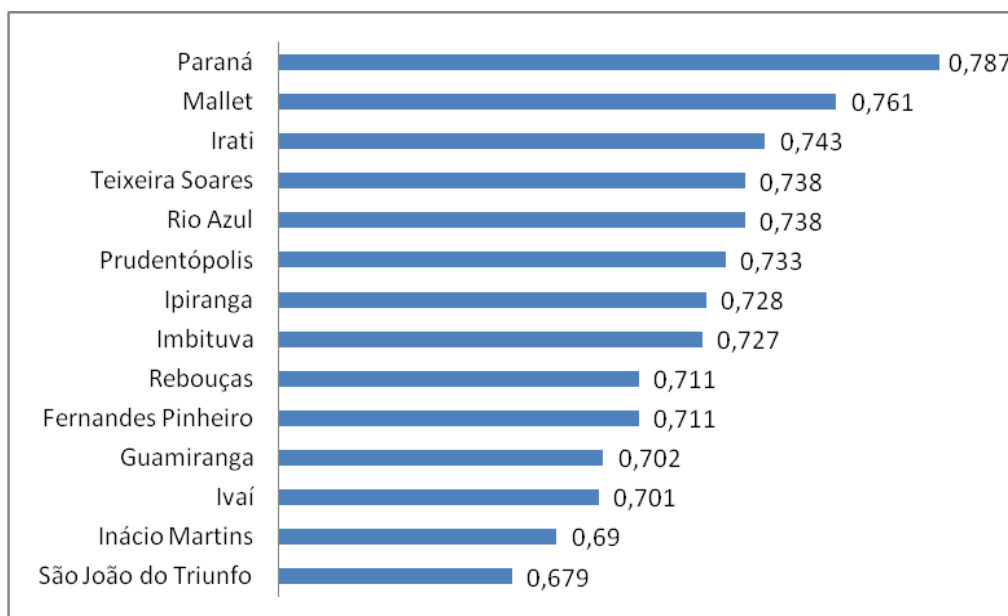


Gráfico 8 – Índices de Desenvolvimento Humano, 2000

Fonte: PNUD, 2004

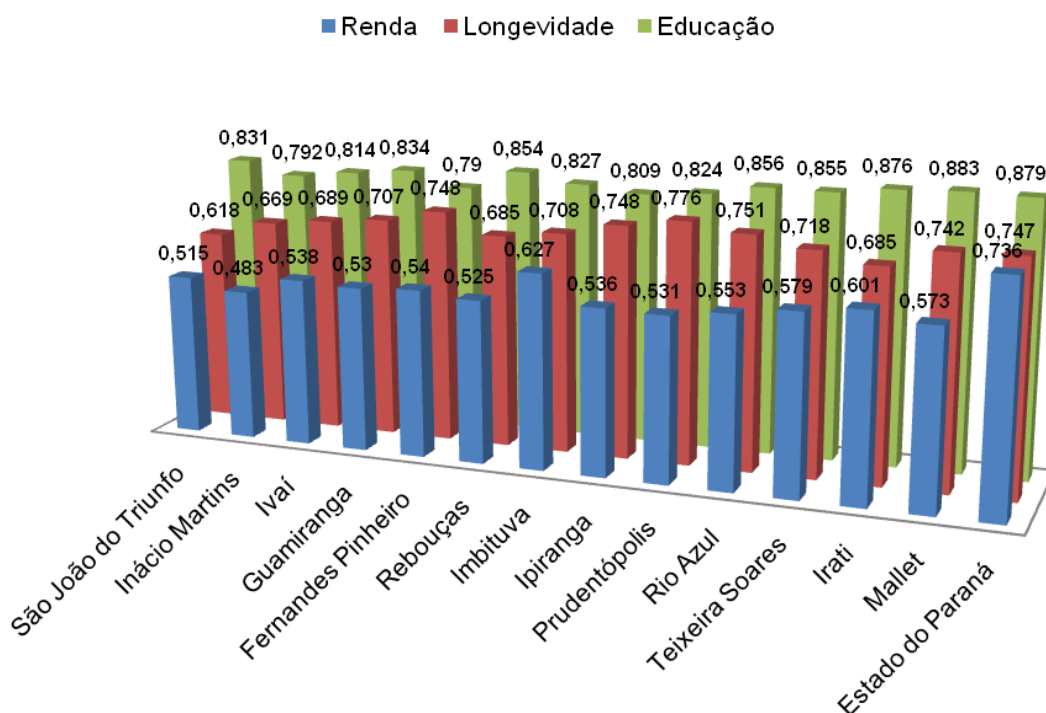


Gráfico 9 – Componentes dos Índices de Desenvolvimento Humano, 2000

Fonte: PNUD, 2004

Porém, a condição social do Território Centro-Sul precisa ser compreendida para além de uma mera oposição Território *versus* Estado da Paraná. Para desfazer esta comparação, utilizou-se as componentes do IDH-M representados em cartografia temática com os resultados divididos em cinco quantis. Definiu-se os quantis em: quantil inferior, quantil mediano-inferior, quantil mediano,

quantil mediano-superior e quantil superior. Após a análise da comparação entre os quantis e a espacialidade de cada um dos indicadores no Estado, foi possível realizar algumas observações que seguem abaixo.

Na componente educação (Figura 8) é possível observar que a maior parte dos municípios do Território Centro-Sul estão inseridos nos quantis mediano e mediano-superior, os resultados piores (quantis inferior e mediano-inferior) encontram-se na porção norte do Território, em contato com a região em que se concentram os piores resultados do estado. Irati e Mallet são os únicos municípios enquadrados no quantil superior, enquanto Inácio Martins e Fernandes Pinheiro, no quantil inferior.

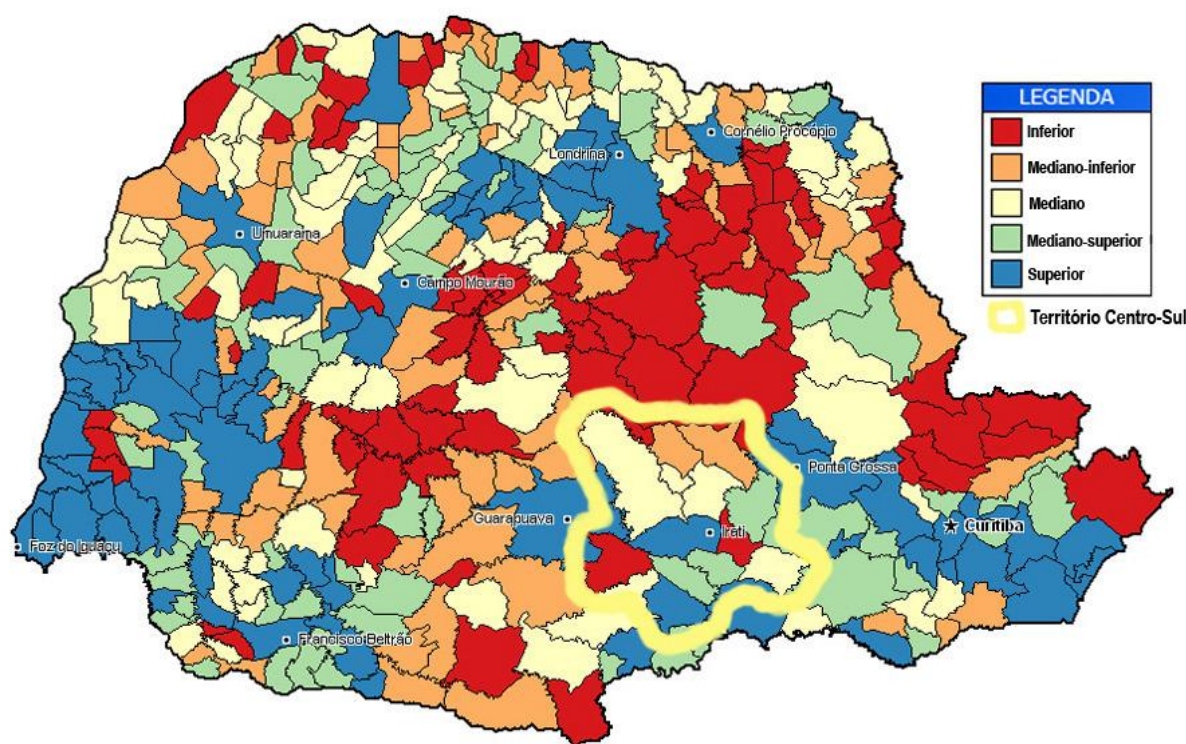


Figura 8 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Educação, 2000
Fonte: PNUD, 2004

Na componente longevidade (Figura 9) é possível observar que a maior parte dos municípios do Território Centro-Sul estão inseridos nos quantis inferior e mediano-inferior, sendo que a componente possui pouca concentração dos melhores resultados (quantis mediano-superior e superior) no eixo Londrina-Maringá, Costa Leste e região sudeste do estado. Na região central do estado –

onde se concentram os piores resultados – o Município de Prudentópolis, do Território Centro-Sul, é o único incluído no quantil superior.

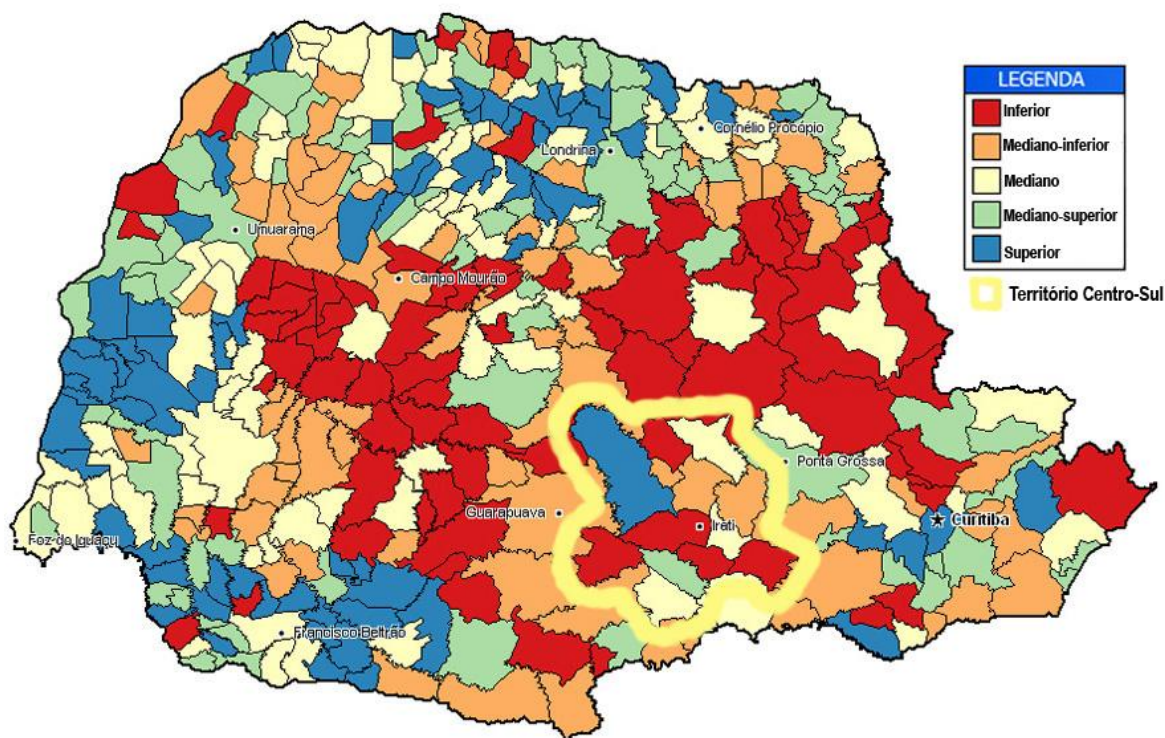


Figura 9 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Longevidade, 2000
Fonte: PNUD, 2004

Na componente renda (Figura 10) é possível observar que a quase totalidade dos municípios do Território Centro-Sul estão inseridos nos quantis mediano, mediano-inferior e inferior, com alta concentração estadual dos quantis inferiores no Vale do Ribeira e região central do estado. Corroborando o indicado na Figura 6 (Os vários Paranás), é possível observar que, na região central do estado, apenas Guarapuava e Irati apresentam valores maiores que a média estadual.

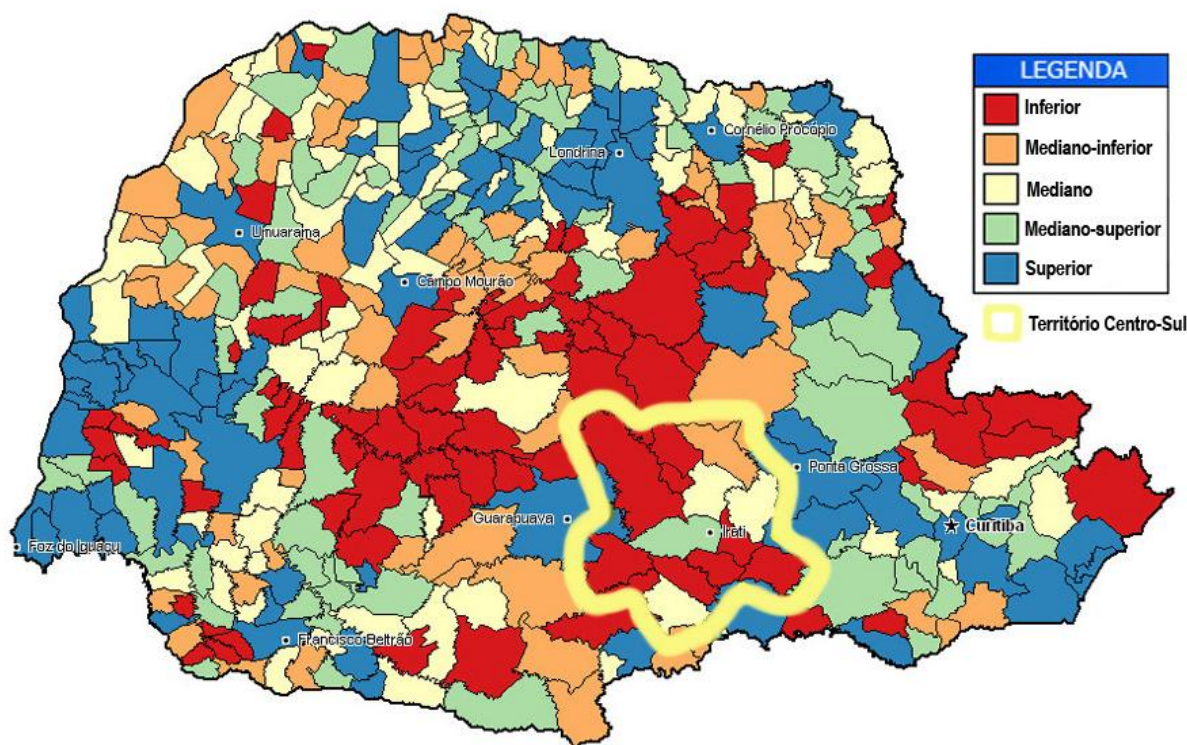


Figura 10 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Renda, 2000
Fonte: PNUD, 2004

A estruturação do território paranaense acabou por desestimular o investimento do aparato produtivo na região central a qual tem tido, por sua vez, uma integração tardia ao sistema socioeconômico do estado. Isto tem como consequência a percepção de que esta região não é desenvolvida e acaba por ser alvo de políticas de desenvolvimento que tenham como objetivo – como é o caso da política territorial do MDA, da qual o Território Centro-Sul faz parte – a integração destas áreas à lógica do desenvolvimento capitalista e ao sistema econômico nacional esquecendo-se que esta configuração da região central (de concentração de pobreza) é resultado do próprio processo de desenvolvimento capitalista.

Ao analisarmos o Território Centro-Sul como uma porção do Estado do Paraná – e não como uma região isolada – é possível compreendermos melhor que a caracterização do Território não pode ser um trabalho de síntese, onde a sua especificidade é dada por características que lhe são únicas. Mas sim, que suas características são provenientes da interpolação de condições diversas que se dão em escalas diversas.

A forma como a reprodução social se organiza no espaço e no tempo, como o mercado é definido e as condições sócio-culturais que sustentam a

transformação do espaço são importantes variáveis para compreender as dinâmicas socioeconômicas do Território Centro-Sul. Defendemos que a relação entre essas variáveis é uma condição estabelecida, entre outras coisas, por relações de poder, ou seja, possui um fundamento político.

O que nos interessa, neste sentido, é compreender o surgimento de instituições que polarizam uma determinada dimensão do debate sobre o Centro-Sul⁸ que, exatamente por possuir um fundamento político, trabalham não só na sua delimitação (inclusive geográfica) mas também no reforço do discurso de que o Centro-Sul tem uma especificidade que lhe é própria, ou seja, que divide o Centro-Sul de um pretense *resto* com o objetivo de, dentro das suas possibilidades, lhe governar.

1.2 A institucionalização do desenvolvimento territorial no Centro-Sul do Paraná

A necessidade de entender como se dá a institucionalização de uma determinada organização coletiva nasce da importância dada à compreensão dos processos de desenvolvimento regional pela perspectiva institucionalista, onde se acredita que os resultados sociais e políticos estariam vinculados, em grande parte, ao desempenho das instituições (HALL e TAYLOR, 2003). Neste sentido, cresce a importância dada às condições sociais e culturais dentro das regiões para traçar as diretrizes do desenvolvimento, tornando-se – as próprias regiões – em participantes ativos (CUMBERS *et al.*, 2008). Este caráter ativo da região na definição dos projetos políticos é concebido “como uma composição de influências coletivas que modelam a ação individual e como uma entidade diversificada que segue uma trajetória histórica modelada por influências culturais e socioinstitucionais herdadas.”⁹ (AMIN, 2008, p. 105)

⁸ A dimensão em específico é a que se refere ao desenvolvimento regional, principalmente sobre projetos que defendem uma abordagem territorial do desenvolvimento rural. Nossa compreensão sobre os limites do conceito de desenvolvimento intrínseco a estes projetos está presente no Capítulo 2, já uma análise mais detalhada sobre a relação entre desenvolvimento e território é feita no Capítulo 3.

⁹ “*como una composición de influencias colectivas que modelan la acción individual y como una entidad diversificada que sigue una trayectoria histórica modeladas por influencias culturales y socio-institucionales heredadas.*” [tradução livre]

Nesse ponto, é possível comparar a institucionalização em torno de um projeto político com a construção de um projeto hegemônico apoiado por uma coalizão regional identificada através da construção de uma identidade regional – fazendo necessário ter em conta não só a capacidade organizativa em si, mas também a construção de um discurso narrativo dominante que convença os grupos sociais regionais no apoio ao projeto (CUMBERS *et al.*, 2008). Segundo Pires *et al.* (2006, p. 448), para a perspectiva institucionalista:

o desenvolvimento territorial é o resultado de uma *ação coletiva* intencional de carácter local, um *modo de regulação territorial*, portanto uma ação associada a uma *cultura*, a um *plano* e *instituições locais*, tendo em vista arranjos de regulação das práticas sociais. [grifo no original]

Porém, faz-se necessário um adendo à declaração de Pires *et al.* Em acordo com o que coloca Cumbers *et al.* (2008), as escalas geográficas são produções sociais e, desta forma, a atuação dos grupos sociais e a sua institucionalização no processo de desenvolvimento não se dão exclusivamente na escala local. Assim, quando Pires *et al.* (2006) atribui ao desenvolvimento territorial sinônimos como endógeno ou comunitário, é preciso analisar melhor esta comparação.

Para Cumbers *et al.* (2008, p. 235), é preciso militar por uma teoria institucionalista que entenda o território através de uma base relacional, e não apenas material, visto que é preciso “explorar como as relações sociais, funcionando em diferentes escalas geográficas, interagem na reprodução da paisagem política e econômica através do tempo.”¹⁰ Para os autores (*Idem*), esta seria uma forma de integrar questões relacionadas ao espaço e poder que estariam sendo negligenciadas por alguns estudos geográficos atuais sobre a temática do desenvolvimento.

Destarte, como seria possível instrumentalizar esse conceito para a análise das instituições que têm como objetivo agregar o debate sobre a construção de um projeto político de Território Centro-Sul? Para Hall e Taylor (2003) duas questões são centrais nas investigações sobre instituições: qual a relação entre os agentes e a instituição na qual estão inseridos; e como e por que as instituições surgem ou se modificam, ou seja, qual o seu objetivo e por que são acionadas.

¹⁰ “*explorar cómo las relaciones sociales, funcionando en diferentes escalas geográficas, interactúan en la reproducción del paisaje político y económico a través del tiempo.*” [tradução livre]

A partir das considerações acima expostas e de estudos realizados por Geraldi (2006, 2008, 2009) e IPARDES (2001, 2007), reconhecemos como instituições que interessam ao nosso estudo: Associação dos Municípios do Centro-Sul do Paraná e Conselho Gestor do Território Centro-Sul do Paraná. Faz-se aqui um adendo sobre a instrumentalização do conceito de instituição da forma como foi proposto, mais do que a figura jurídica em si, é preciso compreender os códigos pelos quais elas operam, ou seja: antes da Associação de Municípios, a existência de uma organização política regional; antes do Conselho Gestor, a própria ideia de Território Centro-Sul. As instituições serão apresentadas através da descrição do contexto no qual surgiram, sua evolução através do tempo e do espaço, e na forma de comportamento instituída pela relação entre os agentes.

De forma a evidenciar a complexidade da construção da escala social do Território Centro-Sul, iremos analisar, no item 1.3, interações do seu projeto político com outros projetos na consolidação da sua organização. O objetivo com esta complexificação da análise é: entender o Território Centro-Sul através de uma perspectiva relacional – conforme defende Cumbers *et al.* (2003) – de forma a não confundir a institucionalização de uma organização coletiva (representada pela delimitação realizada pelas instituições apresentadas nos itens 1.2.1 e 1.2.2) como única forma social de existência do Centro-Sul; e evidenciar a influência que a institucionalização do Centro-Sul possui em centros de decisão na consolidação destas instituições como representantes da organização política regional. É importante ter em mente esta relação quando analisarmos, no Capítulo 4, a relação entre instituição e ordenamento na constituição de uma forma específica de governo, visto que as políticas aqui apresentadas acabam por se transformar em técnicas que são apropriadas pelo Estado como forma de construir um amplo consenso pelo desenvolvimento.

1.2.1 Associação dos Municípios do Centro-Sul do Paraná – AMCESPAR

O associativismo municipal brasileiro teve início em 1946, com a instalação da Associação Brasileira de Municípios. A Constituição de 1937, em seu artigo 29, já previa a possibilidade de associações entre municípios de uma mesma região na gestão de serviços comuns, porém, grande parte das associações de

municípios surge a partir das décadas de 1970 e 1980 e servem de espaço de articulação política regional. Existem, no Estado do Paraná, 18 associações de municípios especializadas conforme mostra a Figura 11.



Figura 11 – Regionalização das Associações de Municípios no Paraná
Fonte: SEDU, 2007

Segundo Lezana (s.d., p. 07), as associações têm o objetivo de:

- (I) ampliar e fortalecer a capacidade administrativa dos municípios associados e prestar-lhes assistência técnica em atividades meio e atividades fim; e (II) promover o estabelecimento de cooperação intermunicipal e com os governos federal e estadual através de seus órgãos.

As associações no Paraná surgem em um contexto de articulação regional e da iniciativa do Governo Estadual de “estimular a regionalização do planejamento para descentralizar a sua atuação” (ARAÚJO, 2000, p. 66). A AMCESPAR (Figura 12) foi fundada em 1983 e era formada, inicialmente, pelos municípios de Fernandes Pinheiro, Imbituva, Inácio Martins, Ipiranga, Irati, Ivaí, Mallet, Prudentópolis, Rebouças, Rio Azul e Teixeira Soares.



Figura 12 – Sede da AMCESPAR
Fonte: Foto do autor

Em 1997, por iniciativa da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano – com o intuito de associar todos os municípios do Paraná – o Município de Guarapuava foi convidado a ingressar na AMCESPAR. Entendendo ter uma centralidade e importância econômica de nível estadual e que não interessava a seus propósitos discutir questões regionais, o Município retirou-se da Associação logo na gestão municipal seguinte (GERALDI, 2006).

Em 2003, na tentativa de aumentar sua base política, a Associação dos Municípios dos Campos Gerais – AMCG (que tem o Município de Ponta Grossa como sede) ampliou sua área de atuação e incorporou os Municípios de Ivaí e Ipiranga. Porém, conforme Geraldi (*Idibem*, p. 30), “a forte articulação entre os municípios da AMCESPAR [...] faz com que Ivaí e Ipiranga continuem discutindo algumas questões junto à AMCESPAR.” Isto demonstra a importância da Associação na criação de uma organização política regional e na transposição de suas fronteiras administrativas na articulação dos atores regionais.

Em 2009, duas mudanças evidenciaram a relação entre AMCESPAR, Território Centro-Sul (vide item 1.2.2) e a representação eleitoral política regional. A primeira delas é a ida do Município de Imbituva para a AMCG devido, a princípio, ao mau relacionamento com o deputado que representava a região na Assembleia Estadual (FERNANDO, 2009). A segunda é o retorno do Município de Ipiranga à AMCESPAR. Para o Prefeito Municipal, Luis Blum, o retorno se deu porque “fui vendo, através da participação do território [Território Centro-Sul], a força política que a associação tem e os vários benefícios que ela fornece aos seus associados.” (21, 2009) O Quadro 1 sintetiza a evolução da regionalização da AMCESPAR.

Quadro 1 – Relação de Municípios integrantes da AMCESPAR por ano de integração

Município	Ano de integração
Inácio Martins	1983 – atual
Irati (sede)	1983 – atual
Mallet	1983 – atual
Prudentópolis	1983 – atual
Rebouças	1983 – atual
Rio Azul	1983 – atual
Teixeira Soares	1983 – atual
Ipiranga	1983 – 2003 / 2009 – atual
Fernandes Pinheiro ⁽¹⁾	1995 – atual
Guamiranga ⁽²⁾	1997 – atual
Ivaí	1983 – 2003
Imbituva	1983 – 2009
Guarapuava	1997 – 2000

Fonte: AMCESPAR

Nota: Dados trabalhados pelo autor.

⁽¹⁾ – Município criado em 1995 pelo desmembramento do Município de Teixeira Soares.

⁽²⁾ – Município criado em 1997 pelo desmembramento do Município de Imbituva.

Para compreender a relação entre a AMCESPAR e seus integrantes, faz-se necessário entender a sua real atuação. A Associação é responsável por “congregar, liderar e realizar as aspirações da população regional, através dos seus prefeitos municipais eleitos pelo processo democrático.” (KAWA, 2008a, p. 15) É possível observar na citação do Secretário Geral da AMCESPAR a importância do executivo municipal, representada na figura do prefeito – importância essa reiterada diversas vezes no mesmo documento:

os municípios voltam a figurar na AMCESPAR a integração regional, o novo pensamento dos senhores Administradores Municipais (Prefeitos), resgata-se o fortalecimento institucionais *[sic]* das unidades municipais e assim o crescimento ordenado de todos que se unem em prol do desenvolvimento. (KAWA, 2008b, p. 17)

Nas duas passagens nota-se uma clara exaltação por um municipalismo unido pelo desenvolvimento (mesmo sem explicitar o que significa este desenvolvimento) e a relação entre o desdobramento deste desenvolvimento como aspiração da população regional. Ou seja, a união entre os poderes políticos estatais instituídos dentro da figura da AMCESPAR configurar-se-ia em uma liderança da população em direção ao desenvolvimento.

Sendo a Associação uma pessoa jurídica de direito privado que tem como sócios apenas entidades públicas (as municipalidades em si) é de se esperar que a Associação atue diretamente em definir uma posição conjunta das Prefeituras Municipais em determinados temas de interesse regional. E pelo que pode ser visto nos relatórios de gestão referentes ao período 2006-2009 (AMCESPAR, 2008, 2010), um dos principais temas é o desenvolvimento regional.

Por sua definição jurídica, a Associação possui certos limites na atuação direta. Assim, existe uma determinada instrumentalização pela qual a Associação consegue estabelecer formas coletivas de atuação. Estas formas de atuação – caracterizadas aqui como instrumentos de ação da AMCESPAR – não podem ser confundidas com a figura da instituição como abordado anteriormente. Diferem-se, principalmente, pelos instrumentos servirem à operacionalização da normatização das ações individuais perante a instituição. Podem ser divididos em dois grupos: câmaras temáticas e consórcios intermunicipais.

As câmaras temáticas são em número de seis: i) agricultura, meio ambiente e Território Centro-Sul; ii) educação, cultura, esportes, turismo e juventude; iii) saúde, bem-estar, ação social e combate à fome; iv) pesquisa, mercado, indústria e comércio; v) tributação, leis e normas fiscais e Tribunal de Contas; vi) desenvolvimento urbano e representação junto à Associação de Municípios do Paraná, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Tribunal de Contratos do Estado. As câmaras trabalham de forma a organizar as demandas municipais de interesse regional e funcionam tanto através da discussão interna entre as prefeituras municipais como no contato direto a outras entidades – sejam elas governamentais ou não.

Os consórcios intermunicipais são dois: Consórcio Intermunicipal de Saúde – CIS; e Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional – CONDER. Os consórcios são contratos celebrados entre entes federativos, de qualquer das três esferas, para a gestão associada de serviços públicos. Mesmo tendo uma

personalidade jurídica própria, os dois consórcios estão diretamente ligados à AMCESPAR, visto ser a Associação a responsável pela legalização dos instrumentos e, devido a isto, utilizarem a mesma regionalização da Associação. O CIS é responsável pela organização de consultas médicas especializadas – além de outras iniciativas ligadas à saúde, como a consolidação de um banco de sangue regional – enquanto o CONDER foi utilizado em 2006 e 2007 para a elaboração dos Planos Diretores dos Municípios de Imbituba, Guamiranga e Teixeira Soares além de ter sido escolhido, em 2005, como figura jurídica para representar o Território Centro-Sul no repasse e gerenciamento de recursos frente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.¹¹

Como é possível ver em AMCESPAR (2008), a Associação tem exercido sistematicamente sua influência junto a outras entidades e relacionando-se com elas em debates sobre seus projetos e ações que têm como temática maior o desenvolvimento – incluindo aqui a temática do planejamento urbano, como é o caso da Conferência Regional das Cidades, no qual as Associações de Municípios foram a regionalização utilizada para a etapa regional no Estado do Paraná. Além disso, observa-se também, no mesmo documento, a vinculação, junto aos meios de comunicação, de uma relação intrínseca entre a Associação e o Território Centro-Sul de forma a quase confundi-las em uma única esfera: em diversas oportunidades, reuniões sobre assuntos do Território foram e ainda são realizadas na sede da AMCESPAR, em Irati – ao invés de serem realizadas em Guamiranga, no Centro de Formação do Território – inclusive com convocatória conjunta das duas entidades. O articulador do Território – pessoa responsável pelos encaminhamentos técnicos e administrativos do Conselho Gestor do Território (vide item 1.2.2) – é sediado nas instalações da AMCESPAR.

Entendemos que essa vinculação pode se caracterizar como uma tentativa de transmissão de legitimidade direta entre as duas instituições, como se o Conselho Gestor do Território fosse a transformação *natural* da AMCESPAR em um governo territorial – de forma a não retirar a centralidade política dos municípios. A AMCESPAR é reconhecida, inclusive entre conselheiros do Conselho Gestor do Território, como a forma originária de organização regional pelo desenvolvimento

¹¹ Mesmo sendo reconhecido desde 2005 para tal, atualmente os repasses ainda são realizados diretamente entre Ministério do Desenvolvimento Agrário e contratantes individuais (vide itens 1.2.2 e 1.3.2).

(RECH, 2010). À época da formalização do Território, a AMCESPAR foi apresentada como a organização regional para o MDA que não aceitou a associação – inclusive sua regionalização – e apoiou a instalação do Conselho Gestor do Território. Existe uma diferença marcante entre as duas instituições: na AMCESPAR, apenas os municípios (mas que nem por isso não sejam organizados por uma estrutura hierarquizada); no Conselho Gestor, uma quantidade variada de entidades (mas que também possui sua estrutura hierarquizada de poder).

O que se pode concluir com o até aqui exposto, é que a Associação trabalha no sentido de construir uma densidade institucional – que poderíamos entender também como uma forma de hegemonização na constituição da organização política regional – vinculada a uma afinidade político-institucional que é aquela emanada do conjunto de municípios através da própria Associação. Uma vez definido *dentro* da AMCESPAR, um projeto tornar-se-ia regional e, assim, influenciaria o conjunto dos municípios e dos munícipes, condicionando as suas atuações no nível regional e influenciando nas relações de poder com outros centros de decisão.

1.2.2 Conselho Gestor do Território Centro-Sul do Paraná

Conselhos são espaços de discussão, deliberação e articulação de atores sociais, normalmente estão vinculados a outros instrumentos e são poderosas ações na busca de consenso (BRASIL, 2005a). Para IPARDES (2001), um dos grandes problemas dos conselhos sobre temática rural é o desconhecimento do conselheiro com relação ao seu papel na atuação do conselho visto o não reconhecimento do papel do conselho como um todo e dos seus instrumentos (como o regimento interno ou o plano de desenvolvimento rural do município) reconhecendo-o apenas na sua somatória de representantes comunitários. A representatividade e legitimação de conselhos e conselheiros frente aos órgãos governamentais e comunidades que representam tornam-se, assim, de grande importância no debate em torno das suas efetivas implantações. Muitas vezes, conselhos sem legitimidade perante os seus representados deixam de existir com as mudanças de governo (SOUZA, 2002).

Segundo Araújo (2000), quando fazem parte de um sistema de gestão de desenvolvimento planejado – onde existe a realização de um Plano – trabalham com o objetivo de: promover o desenvolvimento e atualização do plano, acompanhar a sua implantação, promover a divulgação da região e promover o debate permanente do processo de desenvolvimento garantindo a participação dos atores sociais. Devem ser considerados processos abertos e flexíveis, e garantir a participação da maior parcela dos segmentos sociais possíveis a fim de se construir um processo transparente, decretando o fim das negociações dentro de quatro paredes.

No Território Centro-Sul, todos os municípios possuem Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Os conselhos foram implantados a partir de 1997 com o objetivo de institucionalizar nos municípios o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e a implantação dos Planos de Desenvolvimento Rural (BRASIL, 2006a). Boa análise sobre o funcionamento desses conselhos é realizada por Abramovay (2001, p. 122), o qual conclui que os critérios de implantação do PRONAF:

favorecem a burocratização dos conselhos e tendem a fazer deles pouco mais que um instrumento pelo qual o poder local recebe recursos federais – com a supervisão (e isso, por si só, num país como o Brasil já não é pouco) de representantes da sociedade civil local.

Com a caracterização da região como pré-território pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais¹² em 2003, os Conselhos Municipais, com o apoio da AMCESPAR, foram base para a realização de diversos seminários e grande mobilização em torno do debate das questões territoriais e de gestão social do desenvolvimento, que teve como principal resultado a implantação do Centro de Formação de Agentes para o Desenvolvimento (GERALDI, 2006; IPARDES, 2007). Durante os anos de 2003 e 2004 realizam-se doze oficinas municipais de capacitação de agentes para a construção de um diagnóstico

¹² No seu início, o programa estava incluído no PRONAF Infraestrutura, sendo que hoje se encontra abrigado pelo PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e tem por objetivo apoiar institucionalidades territoriais na gestão dos processos sociais de desenvolvimento. Com o Programa, o Ministério do Desenvolvimento Agrário direciona recursos aos Territórios a partir da escolha de projetos que correspondam à coletividade territorial e a critérios definidos pelo próprio Programa. O Capítulo 2 terá espaço privilegiado para tratar do programa. A categoria de pré-território é o reconhecimento parcial de um grupo de municípios na sua inclusão no programa ministerial tendo que demonstrar maior capacidade de articulação para ser elevado à categoria de Território e usufruir plenamente do programa. É importante observar que, uma vez pré-território, a região já possui as prerrogativas necessárias para acessar recursos de custeio do programa, mas não de investimento.

participativo da região (Figura 13). Geraldi (2006) e Rech (2010) vinculam a organização regional dos debates sobre o Conselho Gestor do Território à atuação da AMCESPAR junto aos municípios da região.



Figura 13 – Oficinas de Capacitação de Agentes de Desenvolvimento e Diagnóstico Participativo
Fonte: AMCESPAR

Em 11 de maio de 2005, durante reunião do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar – CEDRAF – instância que aprova a inclusão dos Territórios ao programa – o pré-território Centro-Sul foi elevado à categoria de Território. A delimitação inicial era formada pelos Municípios de Fernandes Pinheiros, Guamiranga, Imbituva, Inácio Martins, Ipiranga, Irati, Ivaí, Mallet, Prudentópolis, Rebouças, Rio Azul e Teixeira Soares. A delimitação proposta ao CEDRAF era a mesma da AMCESPAR – visto sua centralidade no debate sobre a organização política regional – porém, partiu do próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário a inclusão de Ivaí e Ipiranga na delimitação final, a qual foi aceita pelos outros municípios. A justificativa era a de que esses municípios possuíam características semelhantes com a regionalização proposta pela AMCESPAR. Em 2007, o Conselho Gestor do Território aprovou a inclusão do Município de São João do Triunfo atingindo a regionalização apresentada na Figura 1 – Delimitação do Território Centro-Sul. Porém, o Município de São João do Triunfo não foi, até o início de 2011, ratificado pelo MDA.¹³

É com a elevação à categoria de Território que se constitui o Conselho Gestor do Território – CGT, o qual tem o objetivo de articular e garantir a participação ativa dos diversos atores no processo de discussão do desenvolvimento

¹³ A forma como a regionalização foi definida – entre aquilo que era apresentado pelo Território e aquilo que era ou não ratificado pelo MDA – assim como a sua implicação no debate sobre desenvolvimento e território será alvo de análise no Capítulo 4.

da região e aprovar as políticas propostas pelos mesmos. A escolha dos representantes não possui uma formatação rígida – uma vez incluída no conselho (o que depende da aprovação dos conselheiros), uma organização possui cadeira cativeira no mesmo – sendo que as organizações têm autonomia para escolher quem são as pessoas que vão representá-las.

No Quadro 2 é possível observar as entidades participantes e, apesar de possuírem uma divisão básica entre entidades governamentais e não governamentais decidiu-se por não apresentá-la, visto que a partir de duas fontes (IPARDES, 2007; CONSELHO GESTOR DO TERRITÓRIO, 2007) não existe uma coerência exata nas divisões e que determinadas entidades ora aparecem como governamentais, ora como não governamentais, como é o caso da Floresta Nacional de Irati, do Colégio Florestal de Irati e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – estes últimos, apesar de terem membros não-governamentais, são estruturas governamentais e têm como presidentes os secretários municipais de agricultura. Porém, seja em IPARDES (2007) quanto em Conselho Gestor do Território (2007), parece existir uma paridade entre o número de representantes das duas origens.

Quadro 2 – Representantes do Conselho Gestor do Território

Agência de Desenvolvimento da Região Sul e Centro-Sul do Paraná – ADECSUL
Associação dos Agricultores Ecologistas São Francisco de Assis – ASSIS
Associação dos Engenheiros Agrônômicos de Irati – AERI
Associação dos Municípios do Centro-Sul do Paraná – AMCESPAR
Articulação Puxirão dos Povos Faxinalenses
Centro de Desenvolvimento do Jovem Rural – CEDEJOR
Colégio Florestal de Irati
Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA
Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná – FETAEP
Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul – FETRAF-SUL
Floresta Nacional de Irati – FLONA
Instituto Agrônômico do Paraná – IAPAR
Instituto Equipe de Educadores Populares – IEEP
Instituto Guardiões da Natureza – ING
Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER
Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST Brigada Monge João Maria de Agostinho
Núcleo Regional de Educação – NRE de Irati
Núcleo Regional de Saúde – NRS de Irati
Secretaria Estadual de Abastecimento
Secretarias Municipais de Agricultura
Sindicatos dos Trabalhadores Rurais
Universidade Estadual do Centro Oeste do Paraná – UNICENTRO

Fonte: CONSELHO GESTOR DO TERRITÓRIO, 2007

O CGT está estruturado em: Diretoria Executiva (Quadro 3), Câmaras Técnicas, Câmaras Setoriais, Rede de Assistência e Extensão Rural, e Assembléia Geral. Com base em dois macro-objetivos – formação de capital humano e social, e fortalecimento e criação de instituições de apoio à agricultura familiar (IPARDES, 2007) – o CGT define os projetos que receberão apoio financeiro por parte do MDA através da votação dos projetos encaminhados pelas diferentes entidades. Isto faz com que qualquer entidade que queira receber recursos por parte do MDA tenha que ser participante do CGT e que seu projeto tenha sido eleito como prioritário para o Território.

Quadro 3 – Diretoria Executiva, 2010-2011

Presidente	Paulo Henrique Clazer de Andrade ⁽¹⁾	Secretaria de Agricultura do Município de Rio Azul
Vice-Presidente	Edílson João dos Santos	Centro de Desenvolvimento do Jovem Rural
Secretaria	Adriana Baumel	Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento
Vice-Secretaria	Laércio Cipriano	FETRAF-Sul – Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município de Rebouças
Diretoria Técnica	Nelson Andrade	Conselho de Desenvolvimento Rural do Município de Inácio Martins
Articulação Política	Ruy Machado do Nascimento	AMCESPAR – Prefeito de Guamiranga

Fonte: CONSELHO GESTOR DO TERRITÓRIO, 2011

⁽¹⁾ – O representante de Rio Azul assumiu em 2010 a Prefeitura Municipal e teve que renunciar ao cargo de presidente. Atualmente, a presidência do CGT é exercida pelo vice-presidente.

Acreditamos que essa sistemática cria um vínculo entre as entidades e o discurso em torno do Território Centro-Sul. Este vínculo é visível quando se apresenta a definição de território dada pelo próprio CGT (2007, p. 3):

o Território é um processo de articulação do desenvolvimento sustentável [...] conduzido de forma participativa buscando sua autonomia, ou seja, capacidade para definir seus horizontes e a possibilidade real de impulsionar suas próprias políticas.

Outra forma de criar esse vínculo entre as entidades e um discurso de desenvolvimento determinado pelo Território está presente na sistemática de elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, que serve como um acordo entre os participantes dos objetivos e metas coletivamente definidos. Como coloca o PTDRS do Território Centro-Sul, o seu objetivo é “o fortalecimento da gestão social, o fortalecimento das redes sociais de

cooperação, a dinamização econômica no Território e a articulação de políticas públicas.” (*Ibidem*, p. 4)

Dessa forma, o CGT define a ação das entidades no Território dentro dos *padrões de desenvolvimento* definidos pelo mesmo em consonância ao que foi primeiramente definido pelo MDA dentro da concepção de Desenvolvimento Territorial Rural. O conselho exerceria, segundo o MDA (BRASIL, 2006b, p. 18), um atributo de controle social, no instante em que contextualiza a eficiência no uso dos recursos disponíveis como uma relação direta com o “sucesso do projeto coletivo de desenvolvimento e a construção de uma cultura mais cooperativa”.

Porém, mais do que controle social entendido como participação dos indivíduos na vida política, o controle social aqui é o controle exercido pelas instituições sobre a normatização do social e que reduz o debate sobre a organização socioeconômica do Território a uma competição entre projetos pontuais. A política territorial torna-se, assim, uma técnica pela qual o Estado despolitiza o debate sobre o desenvolvimento. Por hora, acreditamos ser explanatório trazer aqui os resultados da pesquisa de Rech (2010) onde mais de 80% dos produtores entrevistados não participou da formação do Território, não conhece os seus objetivos e nunca foi convidado para nenhum evento do CGT, apesar de o CGT ser a representação máxima dos produtores rurais familiares e de 60% deles (de uma amostra de 225 agricultores) saberem que o seu município faz parte do Território. Mesmo sendo questionável o tamanho da amostra, o resultado é indicativo de que se deve perguntar se o que é estabelecido como controle social não seja, na verdade, um controle *do* social através da constituição de uma forma específica de governo que não é tão inclusivo quanto quer parecer.

1.3 O Centro-Sul nas políticas de desenvolvimento

Entender como o Território Centro-Sul é inserido em políticas públicas elaboradas em outros recortes espaciais que não somente aquele delimitado pelo Território sai da premissa de que as relações escalares são uma “ferramenta poderosa para questionar a naturalização do desenvolvimento e, em especial, para compreender as articulações da sua dimensão territorial” (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p. 44). Esse tipo de análise traz à tona as ideias defendidas tanto por

Cumbers *et al.* (2008) de um entendimento relacional do território – já explícita anteriormente – quanto das ideias de Brandão (2004, 2007) de que o desenvolvimento deve ser construído em diversas escalas de atuação, visto que certos espaços de decisão estratégica que incidem sobre o Território não se encontram na mesma escala.

Nesse contexto, definir quais são os espaços que precisam ser aqui apresentados torna-se a questão primordial. Os principais critérios para a escolha das políticas a serem aqui analisadas são sua interlocução direta com os projetos de desenvolvimento existentes no Centro-Sul na sua ruralidade, a existência de relações escalares de poder do Território e a forma como estas políticas legitimam a institucionalização do Território Centro-Sul como forma de representação da identidade coletiva regional. Desta forma, definiram-se três projetos: Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, Programa Nacional de Regionalização do Turismo e Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial.

Todos estes projetos se traduzem em práticas de planejamento econômico por parte do Estado no momento em que se tenta corrigir distorções provocadas pelo próprio mercado. O objetivo desta análise é mostrar um crescimento na densidade institucional na qual os grupos sociais do Território precisam transitar para que possam influenciar as políticas de desenvolvimento e, também, a escalaridade dos centros de decisão. Será possível observar como as políticas de desenvolvimento que intervêm no Território, numa perspectiva de ordenamento territorial, criam instrumentos de controle com o objetivo de garantir a maximização da produção e do consumo.

1.3.1 Convenção-Quadro para Controle do Tabaco – CQCT e o Centro-Sul

Em novembro de 2005, o Governo Brasileiro ratificou a Convenção-Quadro para Controle do Tabaco – CQCT que tem como objetivo:

proteger as gerações presentes e futuras das devastadoras consequências [...] geradas pelo consumo e pela exposição à fumaça do tabaco proporcionando uma referência para as medidas de controle do tabaco [...] a fim de reduzir de maneira contínua e substancial a prevalência do

consumo e a exposição à fumaça do tabaco.¹⁴ (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2003, p. 5)

Sendo direta a relação que existe entre consumo e produção, a CQCT traz em seu artigo 17 a necessidade de promover alternativas econômicas para os trabalhadores, cultivadores e pequenos vendedores de fumo. Os territórios produtores que tem no fumo um produto de grande importância para sua cadeia produtiva possuem um agravante conflito na decisão sobre o seu projeto de futuro (MENGEL e BARCELLOS, 2009). Isto é premente nos casos em que as decisões políticas com grande influência na dinâmica do território estão além das suas fronteiras.

Para Scheibler (2006), o caso da CQCT não é apenas exemplo dessa complexidade entre as escalas global e local, mas também mostra como as agendas discutidas globalmente influenciam nas relações de poder no território. A autora (*Idem*) reconhece que o debate sobre a ratificação da CQCT no Brasil deu legitimidade ao discurso proveniente de atores até então sem voz no cenário brasileiro – ligados principalmente a movimentos de agroecologia – uma vez que defendiam um projeto alternativo de desenvolvimento rural que não aquele baseado somente na integração com o mercado global como é o caso do fumo, muito atrelado a grandes empresas fumageiras. Por outra parte, setores até então em conflito – notadamente os pequenos agricultores e a indústria tabagista – teriam se articulado para garantir a manutenção da produção para sua sobrevivência econômica.

Para a ratificação da CQCT, o Senado Brasileiro realizou em 2005 quatro audiências públicas nas áreas de maior produção – Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Bahia. No Paraná, a audiência foi realizada no Município de Imbituva, tendo a participação de representantes de todos os municípios do Centro-Sul e tendo sido visível a mobilização dos produtores e representantes da indústria contra a ratificação da convenção (*cf.* TRATADO, 2005).

Após a ratificação, o Governo Brasileiro instituiu o Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco com o intuito de dar sustentação à conversão produtiva dos territórios. O programa dá apoio a dois tipos de projetos:

¹⁴ “to protect present and future generations from the devastating [...] consequences of tobacco consumption and exposure to tobacco smoke by providing a framework for tobacco control measures [...] in order to reduce continually and substantially the prevalence of tobacco use and exposure to tobacco smoke.” [tradução livre]

assistência técnica e extensão rural; capacitação e pesquisa. Até 2008, apoiava 47 projetos de âmbito local no país (GREGOLIN e PERACI, 2008). Apesar da existência de outras políticas que dão sustentação ao programa (Figura 14) os seus resultados são tímidos frente ao contexto geral (*Idem*).



Figura 14 – Políticas para Agricultura Familiar integradas ao Programa de Diversificação em Áreas de Tabaco
Fonte: GREGOLIN e PERACI, 2008

Para Mengel e Barcellos (2009, p. 2293):

a ação do governo representa um apoio efetivo a atores que vêm desenvolvendo ações orientadas à mudança no âmbito destes territórios, geralmente agrupados em torno de um modelo alternativo de agricultura [...] [porém] nota-se que para atingir seus objetivos [o programa] ainda carece de consolidação legal e institucional.

No caso do Território Centro-Sul, onde a dependência econômica do fumo por parte de pequenos agricultores é grande (vide Tabela 1 e Gráfico 3), projetos de reconversão produtiva tornam-se importantes não só para a garantia da sobrevivência econômica dos agricultores como também para validar relações de poder que apoiam outro modelo de agricultura. Sendo um dos cinco Territórios a receberem o apoio do programa (MDA *Apud* MENGEL e BARCELLOS, 2009) – os

outros estão divididos em três áreas no Rio Grande do Sul e uma em Santa Catarina – a diversificação da produção agrícola virou tema de uma série de eventos e debates na região, conforme pode ser visto em diversos convites e comunicações da imprensa regional (*cf.* AMCESPAR, 2008).

A ratificação da CQCT deu maior importância ao Projeto Mutirão – que objetiva a redução da dependência econômica e social do cultivo do tabaco – elaborado pela EMATER-PR e com recursos do MDA através da política de apoio aos Territórios, o que mostra a complexidade das relações escalares entre os centros de decisão. A importância dada ao Projeto Mutirão é devido à construção em torno de um projeto coletivo que tem como base a reconversão produtiva das propriedades através do discurso da integração comunitária por uma demanda em comum (*cf.* PROJETO, 2006). A concepção de integração comunitária e demanda em comum é, então, ativada por uma organização política que se forma através da atuação de entidades como a AMCESPAR, o CGT e a EMATER-PR com o intuito de estabelecer novas dinâmicas socioeconômicas dentro do Território.

A dificuldade em realizar uma reestruturação produtiva que faça com que a produção de fumo deixe de ser rentável frente a outras iniciativas do Território – como os projetos de apoio a fruticultura, em fase de implantação – demonstra a dificuldade em operar o ordenamento do território, visto ser necessário a constituição de novos arranjos que garantam a maximização de produção e consumo através de mercadorias que não eram produzidas no Território. Ao mesmo tempo, podemos observar como as modificações territoriais operam para que estes novos arranjos ocorram: recorre-se aos princípios de categorização de um público-alvo (agricultores familiares que cultivam fumo) para intervir diretamente na produção das propriedades.

1.3.2 O Programa Nacional de Regionalização do Turismo e o Centro-Sul

Na década de 1990 iniciou-se um forte debate sobre o enfoque municipal do turismo de forma a valorizar as iniciativas de caráter endógeno e a participação da comunidade como base para a existência do próprio turismo (BRASIL, 2007a). A partir de 2000, a análise da municipalização do turismo tem concluído que o fenômeno não é restrito às fronteiras municipais – principalmente

nas pequenas e médias cidades – mas que os casos de sucesso estabelecem-se em “uma região, ou um roteiro turístico, que engloba, de forma complementar, atrativos, serviços e segmentos turísticos de distintas localidades.” (*Ibidem*, p. 21)

Em 2003, o Governo Brasileiro lançou o Programa Nacional de Regionalização do Turismo de forma a “incluir no processo de desenvolvimento os municípios que sempre ficaram à margem da implantação de políticas públicas.” (BRASIL, 2007b, p. 17) O programa criou as bases para as políticas territoriais de turismo ao definir região turística como o “espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares e complementares, capazes de serem articuladas e que definem um território delimitado para fins de planejamento e gestão.” (BRASIL, 2004, p. 75)

Em consonância com o Plano Nacional de Turismo, o Plano Estadual de Turismo também adotou a regionalização como forma de estruturar e diversificar a oferta turística, tendo como principal instrumento a roteirização e segmentação (PARANÁ, 2007). A Figura 15 mostra a regionalização do turismo no Estado, onde é possível observar a inclusão do Território Centro-Sul na região denominada Terra dos Pinheirais – Centro-Sul do Paraná.

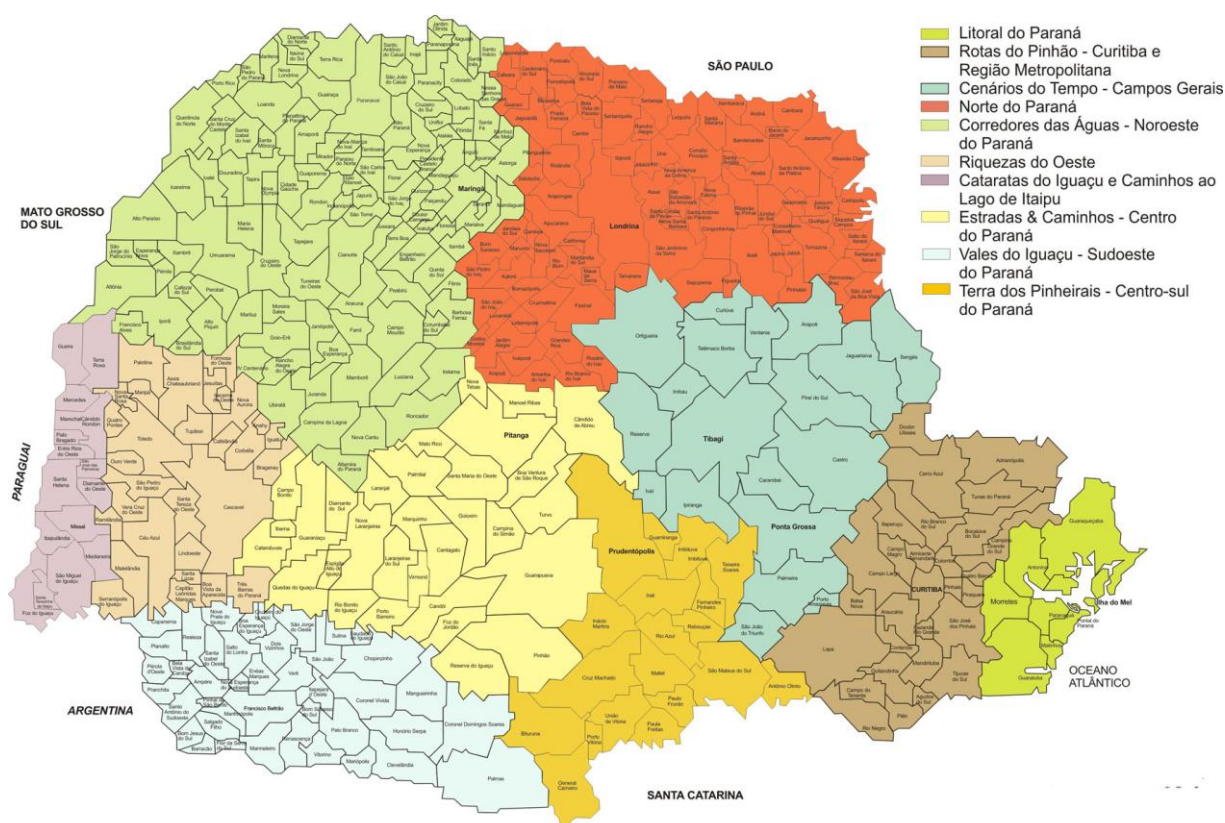


Figura 15 – Regiões Turísticas do Paraná
Fonte: Secretaria de Estado do Turismo, 2009

Aspecto interessante na regionalização proposta é o fato de 100% da área do Estado do Paraná ser coberto por regiões turísticas. Isto, com certeza, não significa uma grande aptidão ao turismo, mas sim, a necessidade de integrar todas as regiões – principalmente as que tenham uma base econômica frágil – em políticas de desenvolvimento sejam elas quais forem. Essa divisão acirra a competitividade entre as regiões por recursos e por turistas – uma forma de integração competitiva entre áreas polarizadas – e referenda uma forma de governo que se legitima pela afinidade política que possui não só com a região, mas com uma dimensão específica dela que é a dimensão econômica.

Resultado das discussões em torno do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, a Agência de Desenvolvimento das Regiões Sul e Centro-Sul do Paraná – ADECSUL nasce no ano de 2000 sob o pretexto da necessidade de construção de uma rede de apoio empresarial capitaneada pelo Poder Público para organizar institucionalmente a regionalização do turismo. Constitui-se em uma articulação entre AMCESPAR, Associação dos Municípios do Sul do Paraná – AMSULPAR e setor privado regional que tem como objetivo:

ser um instrumento de cidadania, garantindo às comunidades às quais se dedica uma base institucional cada vez mais sólida e tecnicamente preparada para os desafios do desenvolvimento regional em bases sustentáveis e efetivamente participativas, sempre em estreita articulação com o poder público, o empresariado, outras organizações do terceiro setor, as entidades sociais e populares em geral e as entidades confessionais. (ADECSUL, 2009, art. 6º)

A ADECSUL tem implantado projetos ligados ao conceito de produto turístico com o intuito de profissionalizar o setor na região (ADECSUL, 2009). Exemplo disso é o projeto Chalé do Produtor, em parceria com a AMCESPAR: construção em estilo eslavo que serve para a comercialização de produtos típicos dos pequenos agricultores (GERALDI, 2006). A atuação da ADECSUL tem transformado aspectos identitários culturais da região em produtos de consumo para, com o turismo, consolidar a concepção de desenvolvimento enquanto fortalecimento da economia.

Em 2008, para dar operacionalidade às instâncias de governança regional – institucionalidade criada pelo Programa Nacional de Regionalização para descentralizar a gestão das políticas de turismo – a Secretaria de Estado do Turismo oficializou a ADECSUL como instância de governança da região Terra dos Pinheirais. O discurso que sustenta a ideia de Terra dos Pinheirais é definido como

um *estado de consciência* construído pela culturalização da imigração étnica e as florestas de araucária (ADECSUL, 2009). A relação entre turismo, cultura e ruralidade está presente também no PTDRS, quando apresenta o turismo rural como uma das potencialidades de desenvolvimento do Centro-Sul e define que “o turismo rural se promove através da valorização da cultura, do meio ambiente, da produção, das peculiaridades locais.” (CONSELHO GESTOR DO TERRITÓRIO, 2007, p. 8)

Em agosto de 2005, poucos meses depois do reconhecimento do Território por parte do MDA, foi requerido ao Conselho Gestor do Território a apresentação de uma figura jurídica para gerir o recebimento dos recursos oriundos do órgão. Na ocasião, foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de apresentar ao Conselho uma oportunidade de escolha entre a ADECSUL (que faz parte do CGT) e o CONDER. As duas entidades se apresentaram legalmente capacitadas para tal e possuindo, as duas, precedentes para a escolha: no caso da ADECSUL, o Território do Vale do Ribeira (PR/SP), também incluído na política do MDA, é gerido por uma Agência de Desenvolvimento; no caso do CONDER, a regulamentação da Lei de Consórcios Públicos possibilitava sua atuação. A escolha do CONDER foi sustentada por três motivos:

- (I) a regionalização da ADECSUL é muito maior que o do Território, o que poderia criar problemas frente aos outros municípios [que participam da ADECSUL mas não do Território];
- (II) o mote atual da ADECSUL é o turismo, e os integrantes do Conselho tinham receio de que a aplicação dos recursos, por este motivo, se desvirtuasse do seu foco; e
- (III) a única modificação necessária no CONDER para a sua atuação frente às questões referentes ao MDA, seria sua ratificação pelos Municípios de Ipiranga e Ivaí. (Geraldí, 2006, p. 31)

A escolha confirma a centralidade da AMCESPAR na constituição das instituições políticas do Território Centro-Sul, visto que o CONDER e a articulação para a formação da ADECSUL iniciaram através da Associação. Mesmo que a escolha pelo CONDE tenha sido justificada de forma racional, acreditamos que a apresentação da ADECSUL é uma forma de perceber as relações entre instituições que se baseiam em territorialidades equivalentes – no momento em que resgatam muito dos critérios que definem as condições sócio-culturais do Centro-Sul – mas com fronteiras de atuação bem definidas entre si.

Outra constatação é a utilização das premissas do *divide et impera* e da governamentalidade – observada na regionalização e na estrutura institucional da

implantação da política – na tentativa de ordenar a estrutura produtiva do turismo no território através de políticas de desenvolvimento que responsabilizam a própria região na superação dos problemas de competitividade do sistema econômico.

1.3.3. O Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial e o Centro-Sul

O Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial – PIDT é uma iniciativa da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento – SEAB e da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL com o objetivo de “diminuir as diferenças regionais apoiando atividades econômicas e socioambientais sustentáveis” (IPARDES, 2009, p. 1). O PIDT tem como um dos seus pressupostos, trabalhar com a noção de espaço rural ao identificar a existência de espaços rurais onde coexistam atividades de natureza agrícolas e não agrícolas (IPARDES, 2007).

No dia 12 de maio de 2006, técnicos do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD visitaram o Território Centro-Sul para conhecerem as iniciativas vinculadas ao CGT e estudarem a possibilidade de empréstimo internacional ao Estado do Paraná para a implantação do projeto – não necessariamente para agricultura, “mas sim para regiões onde ela é forte” (TÉCNICOS, 2006), visto que o objetivo seria o de dinamizar as áreas estagnadas economicamente. É possível observar que o projeto estabelece um paralelo entre atividade agrícola e estagnação econômica com o objetivo de separar do sistema econômico aquilo que não estaria funcionando de acordo para facilitar a intervenção nas dinâmicas socioeconômicas.

A relação entre o PIDT e a política territorial do MDA fica nítida em diversos momentos. A partir da discussão de território realizada pelo MDA – entendido pelo PIDT através da noção de “trazer para as ações voltadas ao desenvolvimento a idéia da multissetorialidade concomitante à superação da dicotomia urbano-rural no que tange ao planejamento da ação pública” (IPARDES, 2007, p. 7) – o PIDT reconhece a necessidade de articular um conjunto de municípios em torno de um projeto comum (*Idem*).

Em um primeiro momento, a delimitação das áreas de influência seguiu critérios de homogeneidade físico-ambientais e identificou nove territórios (Figura 16). Depois, esta regionalização foi validada “com base na percepção local de sua abrangência e institucionalidade” (*Ibidem*, p. 8) – tendo sido esta etapa denominada de *compatibilização territorial* – que teve como resultado não só a modificação do contorno de algumas regiões como também a mudança do nome dado a cada uma delas (Figura 17) apresentando, ao final, grande equivalência com os Territórios já existentes na política do MDA para o Estado do Paraná.

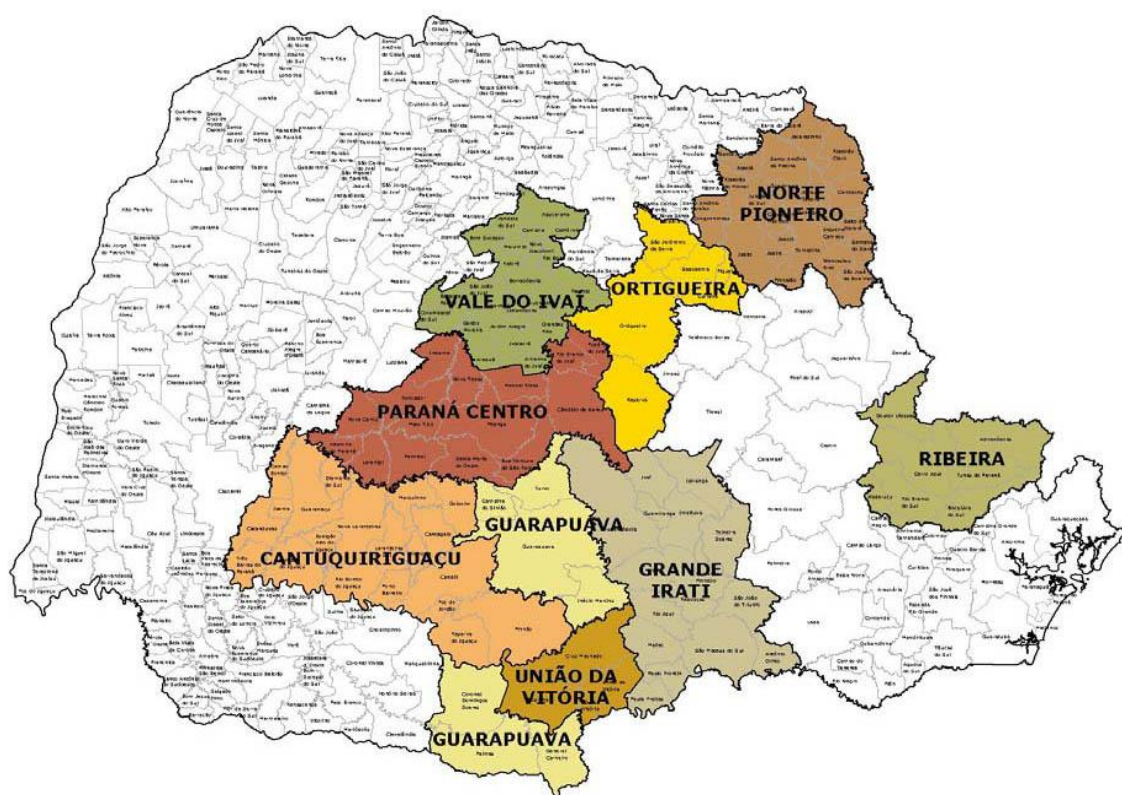


Figura 16 – Territórios priorizados pelo Programa Inclusão e Desenvolvimento Territorial – configuração inicial

Fonte: SEPL *Apud* IPARDES, 2007

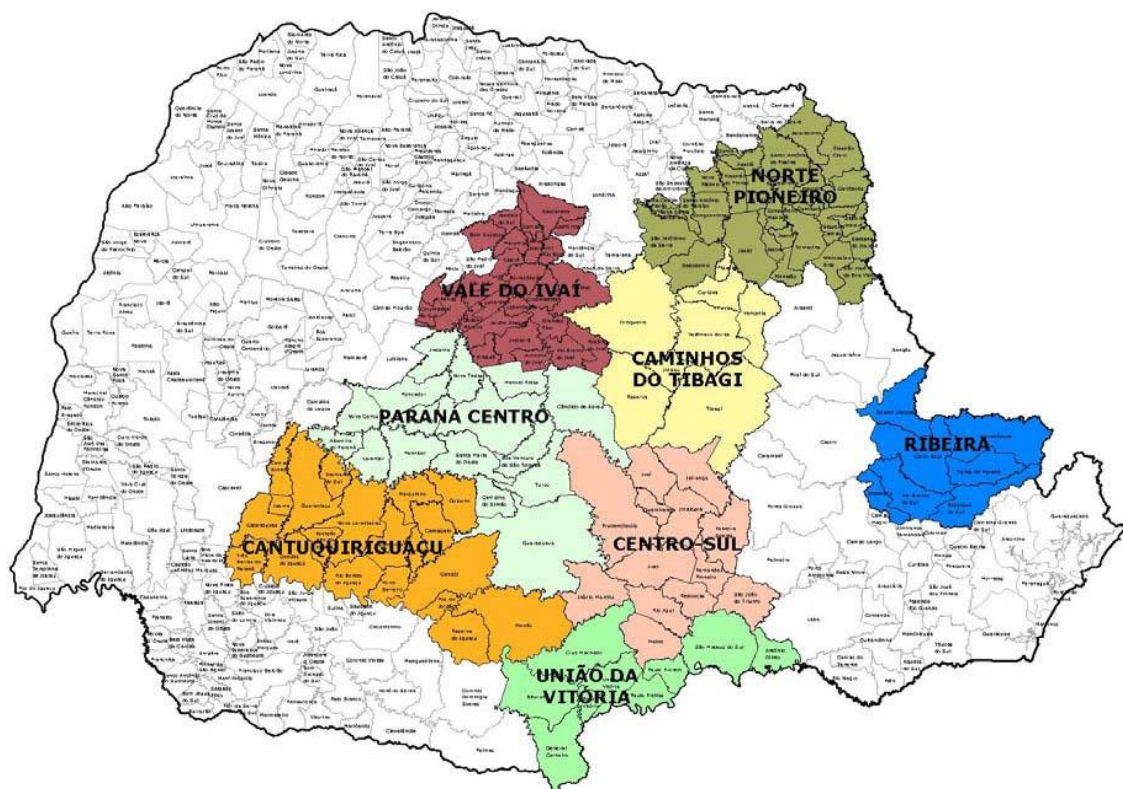


Figura 17 – Territórios priorizados pelo Programa Inclusão e Desenvolvimento Territorial – configuração atual

Fonte: SEPL *Apud* IPARDES, 2007

Outro fato que relaciona o PIDT com o programa nacional é a mudança na sua denominação. Tendo sido elaborado com o nome de Projeto Inclusão Social e Desenvolvimento Rural Sustentável (IPARDES, 2007), tomou sua denominação final – Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial (IPARDES, 2009) – após a compatibilização territorial. Desta forma, o Governo Estadual reconhece a “escala territorial” (IPARDES, 2007, p. 7) como a mais apropriada como unidade de planejamento e intervenção, e articula-se com uma ordem político-institucional pré-existente de forma a validar sua atuação.

O Governo Estadual deu início ao Projeto realizando diagnósticos elaborados pelo IPARDES. Os diagnósticos foram apresentados nos Territórios na fase de compatibilização territorial. Como é possível observar em AMCESPAR (2008), a elaboração do projeto estadual confirmou a centralidade do poder regional realizando o convite para a reunião sobre os diagnósticos em nome do IPARDES, SEAB, SEPL, Território Centro-Sul e AMCESPAR no Centro de Formação do Território.

O PIDT trabalha através dos mesmos princípios de DTR que a política do MDA.¹⁵ Dividem-se os territórios que não conseguem maximizar produção e consumo através de categorias econômicas, como a pobreza, para se intervir somente nestas áreas – esquecendo-se que estas distorções são causadas pelo próprio sistema de mercado. É observável, também, a existência de políticas de desenvolvimento oriundas de escalas diferentes – União e Estado – mas com o mesmo objetivo e desenho institucional, além de acessarem também entidades transnacionais – o BIRD no caso estadual – para consolidarem as políticas públicas.

Este capítulo foi uma primeira incursão no Território Centro-Sul de forma a descrever algumas características e processos incutidos na relação entre ordenamento do território e políticas de desenvolvimento. Tendo sido possível compreender a institucionalização do Centro-Sul e a centralidade das instituições na definição de um projeto de desenvolvimento através da consolidação de uma organização política regional com a formação de instituições que operam de uma forma particular o ordenamento do território, podemos, agora, debruçarmo-nos sobre a política de Desenvolvimento Territorial Rural do Brasil, principalmente na análise dos princípios pelos quais opera e pela sua metodologia de intervenção no território, os quais têm auxiliado na conformação de uma determinada forma de controle do território através da formação de um governo do social.

¹⁵ Estes princípios serão apresentados e debatidos no Capítulo 2.

2 A POLÍTICA TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: o Ministério do Desenvolvimento Agrário e os Territórios Rurais

Este capítulo tem o objetivo de relacionar a política de Territórios Rurais do MDA com as políticas de desenvolvimento rural e ordenamento territorial. Ao analisarmos como a política ministerial opera, queremos fazer transparecer os princípios, práticas e conceitos dos quais se utiliza. De forma inicial, fazemos nosso o argumento de Montenegro Gómez (2006, p. 32) que, depois de identificar o duplo rural nos discursos das políticas de desenvolvimento – o rural do atraso e o rural da possibilidade¹⁶ – afirma que:

Em ambos os casos, o termo de comparação é um desenvolvimento baseado tanto na colonização do social pelo econômico, universalizando comportamentos ocidentais alicerçados na lógica de mercado e na reprodução e acumulação do capital, como na implementação de estratégias de controle que permitam um governo do social capaz de garantir a reprodução do sistema socioeconômico vigente.

Acreditamos que o alicerce deste posicionamento – no momento em que critica o regime vigente de reprodução social – está na compreensão da necessidade que tem o desenvolvimento em cientificar a reprodução social (SANTOS e SILVEIRA, 2003) com o intuito de facilitar a integração de novos territórios à dinâmica capitalista de reprodução do espaço. O argumento central deste capítulo é que a territorialização do controle e normatização, através das políticas de desenvolvimento e de ordenamento territorial, é uma forma de institucionalizar certas relações de poder que sustentam uma determinada forma de territorialização da tecnicidade e cientificidade.

O que queremos mostrar é que a política de Territórios Rurais do MDA é uma técnica apropriada pelo Estado com o objetivo de despolitizar o desenvolvimento transformando-o no movimento racional do simples progresso espaço-temporal do mundo – assim como os projetos descritos no Capítulo 1

¹⁶ O rural do atraso é a concepção de que o meio rural é o parente pobre do meio urbano, possui baixo padrão de vida e condições restritas de produção – onde o termo de comparação seria o meio urbano dos países desenvolvidos, com alta capacidade de consumo e acumulação de riqueza. O rural da possibilidade é a concepção de que o meio rural possui potencialidades para se desenvolver, visto a qualidade de vida, vantagens comparativas para a instalação de novos empreendimentos e que produz intensamente – onde o termo de comparação seria a concepção de que desenvolvimento não seria apenas industrialização, que laços de solidariedade, confiança e o empreendedorismo dos pequenos empresários podem se converter em um padrão de alta produção e remuneração.

quando são apresentados como soluções racionais e necessárias e não como soluções acordadas. Conforme argumenta Santos (2000, p. 63):

A vida assim realizada por meio dessas técnicas é, pois, cada vez menos subordinada ao aleatório e cada vez mais exige dos homens comportamentos previsíveis. Essa previsibilidade de comportamento assegura, de alguma maneira, uma visão mais racional do mundo e também dos lugares e conduz a uma organização sociotécnica do trabalho, do território e do fenômeno do poder.

As políticas territoriais intentam definir, desta forma, uma posição de apoio à tecnicidade do agir ressaltando a condição de disciplinar o cidadão, normatizar e padronizar a realidade, inserindo as pessoas em uma realidade que pode ser controlada pelo Estado (*cf.* ESCOBAR, 2000). Retomamos aqui, as disposições apresentadas na Introdução. Uma vez que se faz necessário estabelecer uma população que possa ser governada (a governamentalidade de Foucault) através da intervenção social, utiliza-se a estratégia do *dividi et impera* para dismantelar a *questão agrária nacional* em *questões territoriais do desenvolvimento*. Este movimento é resultado da utilização de instrumentos de planejamento econômico, como é o caso do ordenamento territorial que ao buscar uma localização ótima dos meios de produção o faz de forma tecnicista e racionalista.¹⁷

A política ministerial transforma-se, então, em uma forma de intervenção (controle social) baseada no estabelecimento de uma região-problema (a figura do Território) a partir de critérios específicos (pobreza rural) que atinge um público segmentado (agricultura familiar) através da municipalização da ação federal. Argumentamos que este tipo de posicionamento acaba por culpar o indivíduo pela sua condição social: é culpar o pobre pela sua pobreza, e mais, responsabilizá-lo pela sua superação – como leciona Ugá (2004, p. 60): “a pobreza acaba sendo vista como *um fracasso individual daquele que não consegue ser competitivo*.” [grifo nosso] Neste sentido, a política territorial lança mão de dispositivos de controle e normatização para regradar a importância social dos indivíduos pela sua capacidade de produção e consumo econômicos.

¹⁷ Iremos ver no Capítulo 3 que o ordenamento do território muitas vezes é entendido como uma prática que objetiva alocar as atividades econômicas no território da forma mais harmoniosa, cômoda e econômica possível, porém, estes princípios são apresentados como intervenções neutras, entendidas como necessárias, independente das condições existentes.

Queremos demonstrar, neste capítulo, por quais princípios e procedimentos a política de desenvolvimento rural brasileiro opera – em consonância com uma prática de ordenamento do território – uma determinada forma de agir que tem, por sua vez, o objetivo de incluir os indivíduos em uma lógica capitalista de reprodução do espaço. Além do que, o faz de forma a complexificar o acesso aos centros de decisão uma vez que restringe a atuação política dos grupos sociais em colegiados territoriais que pouco podem decidir. Dilui-se o controle, dinamiza-o, para dificultar uma responsabilização do ato de governar.

O capítulo, inicialmente, apresentará o discurso transnacional do Desenvolvimento Territorial Rural e estabelecerá uma crítica à própria concepção de desenvolvimento. Neste contexto, apresentaremos como o Brasil traduziu os cânones do DTR em uma prática de ordenamento territorial ao mesmo tempo em que acessou agentes transnacionais na definição de políticas de desenvolvimento. Analisaremos, também, a política territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário na sua especificidade, debatendo seus conceitos fundadores e sua metodologia de intervenção através de nossa mediação empírica, o Território Centro-Sul. Ao final, realizaremos considerações sobre a implantação da política no Estado do Paraná a fim de confirmar a relação entre a categorização territorial de uma população enquanto campo de intervenção de uma determinada forma de governo.

2.1 Desenvolvimento Territorial Rural: análise crítica a partir do pós-desenvolvimento

Iremos fazer, primeiramente, uma análise dos pressupostos que o DTR utiliza como ponto de partida para elaborar seus princípios e práticas para, depois, trazer sua conceituação através de seus principais formuladores: Schejtmann e Berdegú. Paralelo a isto, procederemos uma análise crítica destes pressupostos e princípios a partir de autores do pós-desenvolvimento, como Esteva, Montenegro Gómez e Fernández *et al.*

Esteva (2000, p. 60) é taxativo ao declarar que, desde a década de 1940, desenvolvimento “passou a significar pelo menos uma coisa: escapar da condição indigna chamada subdesenvolvimento.” Para o autor:

a palavra sempre tem um sentido de mudança favorável, de um passo do simples para o complexo, do inferior para o superior, do pior para melhor. Indica que estamos *progreindo* porque estamos avançando segundo uma lei universal e inevitável, e na direção de uma meta desejável. [grifo nosso] (*Ibidem*, p. 64)

A progressão é definida por princípios de “unicidade, homogeneidade e linearidade da evolução do mundo.” (*Ibidem*, p. 66) Estas categorias contribuíram para que a história moderna fosse restrita à classificação dos estágios de desenvolvimento (ROSTOW *Apud Idem*), no momento em que esta concepção de progresso do mundo através do espaço e do tempo responde à convergência das técnicas e das ações (SANTOS, 2000).

O que queremos argumentar é que essa concepção espaço-tempo é marcada pela existência de um regime de tecnicidade e cientificidade na reprodução social (SANTOS e SILVEIRA, 2003) a qual facilita o estabelecimento de uma determinada garantia de estabilidade das trocas e da produção, entre elas o dinheiro (SANTOS, 2007). Para que isto aconteça, o Estado necessita territorializar o mercado, ou seja, regular as relações mercantis que ocorrem dentro do território nacional, garantindo sua reprodução adequada (ANDRADE, 1987). Interessa-nos saber, aqui, como esse processo de territorialização do mercado opera nas políticas de desenvolvimento rural. Para Schejtmann e Berdegue (2004, p. 12), a regulação do mercado deve ganhar uma abordagem territorial porque:

Um dos obstáculos que enfrenta o desenvolvimento rural é a ausência ou imperfeição de mercados chaves para que os sistemas de preços cumpram a sua função esperada. A necessidade de aperfeiçoar o funcionamento dos mercados rurais tem uma alta prioridade, pois as opções de emprego rural, em geral, e as atividades dos pequenos produtores, em particular, se caracterizam por funcionar em um âmbito em que o comportamento dos mercados de crédito e seguros, tecnologia, informação, trabalho, terras e outros, estão muito longe do modelo que postula que os preços de equilíbrio determinados por estes mercados se aplicam por igual a todos os participantes.¹⁸

O quadro referencial definido pelos autores opera uma concepção procedimental da inclusão do indivíduo nas relações sociais que ganha relevância

¹⁸ “Uno de los obstáculos que enfrenta el desarrollo rural es la ausencia o imperfección de mercados claves para que los sistemas de precios cumplan con la función esperada. La necesidad de perfeccionar el funcionamiento de los mercados rurales tiene una alta prioridad, pues las opciones de empleo rural, en general, y las actividades de los pequeños productores, en particular, se caracterizan por funcionar en un ámbito en que el comportamiento de los mercados de crédito y seguros, tecnología, información, trabajo, tierras, y otros, está muy lejos del modelo que postula que los precios de equilibrio determinados por estos mercados se aplican por igual a todos los participantes.” [tradução livre]

social apenas na sua dimensão mercantil. Este encrustamento da economia na vida social condiciona a construção de um *ethos* social no qual a categoria trabalho torna-se um valor universal no momento em que internaliza o desenvolvimento do mercado como algo natural da reprodução social. Como forma de consolidar o quadro referencial – e, por conseguinte, consolidar a economização da vida – as políticas de desenvolvimento rural estabelecerão mecanismos de integração dos indivíduos ao mercado.

É possível identificar esses mecanismos na definição que Schejtmann e Berdegúe (2004) dão à versão rural do atual paradigma de desenvolvimento: Desenvolvimento Territorial Rural. Para os autores (*Ibidem*, p. 30), o DTR é “um processo de transformação produtiva e institucional de um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural.”¹⁹ E continuam:

a transformação produtiva tem o propósito de articular competitiva e sustentavelmente a economia do território com mercados dinâmicos, o que supõe mudanças nos padrões de emprego e produção de um espaço rural determinado. O desenvolvimento institucional tem como objetivo estimular a concertação dos atores locais entre si e deles com os agentes externos relevantes, assim como modificar as regras formais e informais que reproduzem a exclusão dos pobres dos processos e benefícios da transformação produtiva.²⁰ (*Idem*)

Observa-se que a transformação produtiva tem como objetivo a integração do território à dinâmica de mercado, com o intuito de adensar as relações mercantis e, com isso, responder ao desenvolvimento enquanto acumulação do capital através do espaço e do tempo. Para isto, o desenvolvimento institucional categoriza a parcela da sociedade responsabilizada pelo desenvolvimento – os agricultores familiares pobres – os quais devem ser incluídos na produção do mercado; este movimento de transformação produtiva se dá pelo ordenamento do território, de forma que a localização das atividades econômicas no território possa resultar no arranjo necessário para a maximização da produção e do consumo.

Para Montenegro Gómez (2006, p. 207), a forma como o DTR relaciona-se com os cânones tradicionais do desenvolvimento acabou por consolidá-

¹⁹ “un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.” [tradução livre]

²⁰ “La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado. El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva.” [tradução livre]

lo como a permanência do núcleo duro de uma determinada política de desenvolvimento: “maior e melhor integração no mercado, apoiada num arranjo entre instituições e legitimada por uma participação reificada e limitada ao papel decorativo de ratificar o que se apresenta como *possível e necessário*.” [grifo no original]

Outra relação importante apresentada pelo autor (*Idem*) é aquela definidora de uma escala de poder na qual o DTR sustenta-se transnacionalmente através de instituições conservadoras na forma como operacionalizam o desenvolvimento: Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, Centro Latinoamericano para o Desenvolvimento Rural – RIMISP, Projeto Global de Cooperação Técnica para a Formação em Economia e Políticas Agrárias e de Desenvolvimento Rural – FODEPAL, Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID e Agência Alemã de Cooperação Técnica – GTZ. Essas instituições internacionais, entre outras, também são apresentadas por Fernández *et al.* (2008) como as principais influências na formulação de políticas de desenvolvimento subnacional na América Latina.

Para Fernández *et al.* (*Ibidem*, p. 50), a forma como essas instituições internalizaram nos países latinoamericanos o discurso transnacional do desenvolvimento se deu através da:

influência de um corpo teórico majoritariamente germinado e primeiramente introduzido nos países centrais e, posteriormente, assimilado com pouca capacidade crítica tanto pelos organismos supranacionais que operam na região, como pelas instituições nacionais e subnacionais.²¹

A partir desse contexto, interessa-nos saber como, especificamente, esse processo se deu no Brasil, o qual culminou com a definição da política de Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

²¹ “la influencia de un cuerpo teórico mayormente germinado y primeiramente introducido en los países centrales y, posteriormente, asimilado com pouca capacidad crítica tanto por los organismos supranacionales que operan en la región, como por las institucionaes nacionales y subnacionales.” [tradução livre]

2.1.1 Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil

Para discutir o DTR no Brasil, partiremos de duas acepções: a primeira, de reconhecer a escala nacional como formuladora das políticas de DTR no Brasil; em segundo, visto que a implantação destas políticas pode ser considerada parte de dois governos nacionais distintos – Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2003-2010) – faz-se necessário compreender as permanências e mudanças da forma como os dois governos instrumentalizaram o DTR durante os últimos dezesseis anos. Iremos discorrer sobre estas duas acepções (a escala nacional e a escala temporal) do DTR procedendo sua análise.

As transformações do rural brasileiro na década de 1980 consolidaram alguns pressupostos que influenciaram as novas políticas de desenvolvimento rural (ORTEGA, 2008):

- i) grandes déficits de pobreza concentram-se nos ambientes rurais;
- ii) o rural é tomado como um espaço e diferencia-se da abordagem que o identifica com o setor agropecuário;
- iii) o processo de desenvolvimento deve ocorrer com a inserção em mercados dinâmicos (regionais, nacionais e internacionais);
- iv) introdução de inovações tecnológicas produtivas e organizacionais, com a criação de novas estruturas de governança local;
- v) essa nova governança deve ser sustentada por uma concertação social, cujo resultado é um pacto territorial que tem como meta o desenvolvimento endógeno.

Esta influência seria resultado, antes de tudo, de que “o rural é mais amplo que o agropecuário” (*Idem*). A concepção do rural brasileiro – não mais entendido apenas como setor econômico e em dicotomia com o urbano – estaria sendo reforçada pela constatação de que, apesar do que a herança marxista tentaria revelar, não existiria no país *uma questão agrária nacional*, mas sim, *diversas questões agrárias nacionais*, devido à grande heterogeneidade do rural brasileiro (NAVARRO, 2001). Tem-se aqui, em acordo com Navarro (*Idem*), o principal limite para um projeto de desenvolvimento rural no Brasil. Este posicionamento tem sido utilizado para argumentar a necessidade de trabalhar questões territoriais em separado (leia-se os Territórios Rurais) como forma de pactuar o consenso

necessário para o desenvolvimento ao invés de se discutir, por exemplo, uma ampla reforma agrária nacional.

Para Beduschi e Abramovay (2004, p. 36), a mudança de visão do rural enquanto setor para o rural enquanto espaço é delimitada pela mudança com a qual o planejamento governamental brasileiro se deparou no início da década de 1990: “de uma lógica de repartição *setorial de recursos* e de demanda *de balcão* para uma lógica *territorial e de projetos*.” [grifos no original] Para os autores (*Idem*), este novo arcabouço interventor é delimitado por três questões principais: a atuação governamental através de programas, o fortalecimento das organizações locais e os novos recortes do território nacional observados nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, no Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas e no Zoneamento Econômico Ecológico.

Partindo-se do princípio que essa atuação teria como objetivo a mudança de um “padrão econômico e sistema político que sustentam a sociedade brasileira” (NAVARRO, 2001, p. 94), o autor argumenta ser imprescindível a presença constante do Estado e seus níveis subnacionais enquanto propositores das políticas públicas, visto o Estado “ser a única esfera da sociedade com legitimidade política assegurada para propor (e impor) mecanismos amplos e deliberados no sentido da mudança social.” (*Ibidem*, p. 88)

Argumentamos que, conjugado com processos de descentralização em curso na América Latina – e que no Brasil repercutirá novas responsabilidades aos municípios – a crescente importância da escala local na orientação das políticas de desenvolvimento significará categorizar a sociedade pelo critério da produção agrícola familiar como campo onde o Estado *obriga-se* a intervir – lembremo-nos do acima exposto por Navarro sobre a legitimidade quase que absoluta do Estado – para que possa dar vazão às demandas reprimidas por políticas públicas no meio rural, já que estaria concentrada neste espaço a demanda reprimida por políticas de desenvolvimento.

Para Montenegro Gómez (2006, p. 63) a ideia de concentrar as políticas públicas na agricultura familiar está relacionada a uma política – defendida pelo Banco Mundial²² e assumida pelo governo brasileiro a partir do primeiro

²² O Banco Mundial publicou em 1994, três meses antes da eleição presidencial no Brasil, um relatório intitulado *Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources*, no

mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso – de combate à pobreza rural, porém, baseado “na promoção de uma agricultura familiar empresarial integrada no mercado.” Para o autor, a concepção economicista da agricultura familiar complementa a “orientação econômico-mercantil que substancia a proposta de política pública para o meio rural.” (*Ibidem*, p. 67)

Sob a égide do desenvolvimento local, troca-se a conflituosa *questão agrária* pela consensual *questão do desenvolvimento* – defendida por Navarro (2001, p. 94) sob a alcunha de “aliança do desenvolvimento rural” – baseada na intervenção estatal com o intuito de proteger e promover o capital através da:

diversificação produtiva, pluriatividade, transformação do pequeno produtor em empresário rural, capacitando-o para contribuir melhor com a acumulação do capital, implementação de políticas de desenvolvimento baseadas em mecanismos de mercado, busca de consensos entre classes sociais, participação popular e substituição de enfoques setoriais por outros territoriais. (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006, p. 73)

Para além da concepção aliada à categorização do social pela égide da agricultura familiar como ponto de continuidade entre as políticas de FHC e Lula, outro ponto que precisa ser melhor analisado é aquele da descentralização, a qual teria supostamente levado o controle das dinâmicas de desenvolvimento da escala nacional para a escala local. A partir da forma como ocorreu a descentralização no Brasil, a territorialização das políticas de desenvolvimento rural tornou-se, na verdade, a municipalização a atuação da escala nacional consolidando, na escala local, uma competição entre as municipalidades por investimentos públicos e privados. Isto consolida um ordenamento do território operado desde cima, onde a escala local se responsabiliza pela implantação dos projetos na medida em que se enquadra nos critérios definidos pela escala nacional – como é o caso da prerrogativa da existência de instituições territoriais para as políticas de DTR.

Para Melo (1996), os defensores da proposta de descentralização argumentam que a competição entre os entes federativos estimula a geração de inovações no sistema público, sendo que os que se posicionam como críticos da descentralização argumentam que a guerra fiscal como forma de inserção competitiva representa uma ausência de estratégia nacional de desenvolvimento. O autor (*Idem*) defende que a forma com a qual a descentralização foi estabelecida no

qual analisava os convênios que possuía com o Brasil e realizava diagnósticos para uma mudança na sua posição.

Brasil – realizada *a priori* da estabilização fiscal, caracterizada por um discurso pós-autoritarismo burocrático devido às duas décadas de regime ditatorial, e sem criar condições favoráveis às municipalidades do exercício de suas responsabilidades fazendo-as altamente dependentes do poder central para a implantação de políticas – criou uma guerra fiscal, chamada de *hobbesianismo municipal*, na qual o objetivo das municipalidades brasileiras tornou-se o de se inserir competitivamente em uma economia de mercado através da busca por investimentos. Como será visto a seguir, esta mentalidade guiou as iniciativas de desenvolvimento local no Brasil.

Destarte, a descentralização, que deveria dar suporte à promoção da democracia e das identidades territoriais, acabou por “converte[r] todas as questões relativas à desigualdade e concentração de renda em questões ilegítimas: elas passam a ser vistas como obstáculos ao progresso.” (*Ibidem*, p. 15) Apesar de partir de outra abordagem, na qual reconhece em certo grau a eficiência municipal nas decisões políticas e administrativas, Abramovay (2001) questiona se o recorte municipal é o apropriado para os processos de desenvolvimento ao afirmar que local não deve ser confundido com municipal. Essa constatação, realizada também em outros estudos (ABRAMOVAY, 1998/1999; BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2004; BRASIL, 2005a, 2006b; SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004; VEIGA, 2001), será uma das bases para o debate de territorialização das políticas de desenvolvimento rural.²³

Os dois governos nacionais em análise (FHC e Lula) detiveram-se, nos dezesseis anos dos seus governos, a dar o arcabouço necessário para elaboração e implantação dessas políticas. Compreender as continuidades e rupturas da política nos governos é compreender a dinâmica pela qual a política opera, e com isto, reconhecer a estrutura na qual o Estado a institucionaliza.

Para Montenegro Gómez (2006), a política de desenvolvimento rural do governo FHC teria sido influenciada, como afirmamos anteriormente, pelo entendimento do Banco Mundial para o meio rural. Segundo o autor (*Ibidem*, p. 61), o Banco entendia ser necessária “uma mudança no enfoque, colocando num primeiro plano o mercado e o senso empresarial como elementos diretores da nova dinâmica e reduzindo o papel do Estado.” O Estado brasileiro vai, então, elaborar

²³ Para estes autores, o deslocamento das políticas públicas da esfera municipal para a intermunicipal é a transposição do local para o territorial, porém, esse entendimento corrobora um discurso de que o desenvolvimento seria definido em uma escala apenas (ou na local, ou na territorial).

políticas que promovam “relações capitalistas [...] sem considerar a pobreza existente nem a pobreza futura que mais mercado e mais concorrência provocam.” (*Ibidem*, p. 69)

Defendendo a concepção governista, Ortega e Mendonça (2007, p. 107) concluem que as políticas de desenvolvimento rural de FHC tinham o objetivo comum de “enfrentamento da pobreza e da exclusão social com base em um *novo referencial* de atuação do Estado no campo social.” [grifos no original] Respondendo a um pressuposto de maior eficiência dos gastos públicos, a atuação do Estado seria a de fortalecer as capacidades locais de resolverem problemas através de iniciativas de desenvolvimento local (*Idem*). Caberia ao governo federal, tão somente, “criar ambientes legais e institucionais favoráveis que incentivem o surgimento de tais iniciativas.” (FRANCO *Apud Ibidem*, p. 109) Estas iniciativas seriam a base do desenvolvimento local, onde a participação dos atores locais na esfera pública seria suficiente para gerar densidade de capital humano e social, elementos condicionais para o desenvolvimento (*Idem*).

Dessa forma, entendendo que o agricultor familiar será o ator privilegiado na formulação das políticas públicas, torna-se possível compreender como a política delimita a ação coletiva com o intuito de modificar (ou não) uma determinada realidade através de políticas de desenvolvimento e de ordenamento do território. Na análise feita por Montenegro Gómez (2006, p. 70) do documento *O Novo Mundo Rural* lançado em 1999 (como proposta do segundo mandato do governo FHC) para tratar da reformulação da política agrária no país, os objetivos definidos pelo documento reforçam:

a idéia de que resolver a pobreza dentro do mercado seria possível e compatível com uma estratégia que eleva a agricultura familiar ao papel de protagonista [...] o agricultor familiar vira factótum para resolver todos os entraves do meio rural.

Tem-se, assim, a definição do agricultor familiar como o grande segmento de intervenção para as políticas de combate à pobreza rural. Num contexto de municipalização das políticas públicas, geradas desde a promulgação da Constituição de 1988, o caráter local relegará à esfera municipal como a esfera passível da organização social dos agricultores rurais, com o intuito de condicionar a sua ação de inclusão nos processos de produção através de mecanismos de mercado. O estabelecimento de políticas como o Programa Nacional de

Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF vinculados aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR é exemplo da atuação das políticas de desenvolvimento rural e de ordenamento do território: “através de melhorias nas infraestruturas dos municípios com forte presença do agrário” objetiva “em converter o pequeno produtor em pequeno empresário.” (*Ibidem*, p. 69)

No caso do governo Lula, é preciso compreender que ele se caracteriza, primeiramente, pelo paradoxo de “compatibilizar as prioridades de combate à pobreza e às desigualdades sociais com o crescente domínio das políticas econômicas liberalizantes.” (ORTEGA e MENDONÇA, 2007, p. 111) Dando continuidade a certas lógicas da política anterior, o governo Lula insiste em relacionar pobreza e mercado para solucionar a inclusão social de grupos tradicionalmente excluídos (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006). Comparando o documento base do governo FHC, *O Novo Mundo Rural*, com o documento de referência da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT do governo Lula, Montenegro Gómez (*Idem*) reconhece que, inserido nos discursos de valorização do territorial e da importância à participação social defendidos pelo governo Lula, as estratégias de implantação das políticas de desenvolvimento convergiam para os pressupostos preconizados pelo governo FHC. E o autor continua:

podemos concluir que há mais continuidades do que rupturas, nas propostas de políticas públicas para o meio rural, nos últimos 10 anos [1996-2006]. [...] observamos que o modelo de desenvolvimento em que se baseiam essas propostas não difere, no essencial, das *sugestões* que o Banco Mundial fez ao governo brasileiro, no início da década de 1990, para modificar a política agrária. [grifos no original] (*Ibidem*, p. 84)

As rupturas às quais o autor se refere podem ser melhor exemplificadas por Ortega (2008), ao estabelecer três pontos de diferença que merecem sua transcrição:

- i) “ainda que seja possível identificar a intenção de promover um desenvolvimento endógeno nos territórios, fica patente a tentativa de combinação das estratégias de *bottom-up* e *top-down* de intervenção.” (*Ibidem*, p. 173) Porém, na constituição das instituições territoriais – como vimos no Capítulo 1 – torna-se evidente o papel intervencionista do Estado no fomento destas iniciativas;

- ii) “ampliação do foco de alcance dessas políticas: de municipalista e agrarista para intermunicipalista e de superação da dicotomia rural-urbano.” (*Ibidem*, p. 174) Porém, os projetos elaborados são, em grande parte, exclusivamente para o meio rural e continuam a consolidar uma concepção uniescalar de atuação – ao invés do municipal, migra-se para o territorial, mas mantêm-se sempre as entidades incluídas em uma única escala de atuação;
- iii) “há um maior empenho em superar a fragmentação de políticas e a visão setorial agropecuária presente nos governos anteriores.” (*Idem*) Isto pode ser observado na diferença entre os agentes incluídos nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e no Conselho Gestor do Território, este último com a participação de entidades governamentais que não são diretamente ligados à questão agrária, como as Secretarias de Educação e Saúde. Porém, as decisões do CGT têm respaldo apenas dentro do MDA e, conforme analisado por RECH (2010) no caso do Território Centro-Sul, não houve uma verdadeira integração e participação das Secretarias de Educação e Saúde nos debates promovidos pelo CGT.

Para compreender melhor a implantação da política de desenvolvimento rural em sua abordagem territorial, far-se-á uma análise específica do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais instituído pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2003, para que seja possível observarmos, através do Território Centro-Sul, o discurso e a prática do Estado brasileiro referente ao DTR.

2.2 O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário

A definição de uma política específica que tem como objeto de intervenção a concepção de um Território Rural inicia-se em 2003 com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT dentro do MDA. No mesmo ano, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar – CONDRAF,

publica um texto de discussão²⁴ que balizou a formulação de um programa de desenvolvimento sustentável de territórios rurais para ser incluído no Plano Plurianual – PPA 2004-2007. A formulação do texto teve o auxílio do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, instituição defensora do paradigma de desenvolvimento baseado no DTR (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006) e que também auxilia o Brasil na formulação da política de ordenamento territorial.

Justificada pela constatação de que as políticas de promoção do desenvolvimento rural no Brasil das últimas décadas eram “insuficientes”, evidenciado pelo “aumento da pobreza e persistência das desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas” (BRASIL, 2005b, p. 9), a política de apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais tem por objetivo “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural.” (BRASIL, 2005a, p. 7) O objetivo da política está relacionado à concepção de desenvolvimento institucional de Schejtmann e Berdegúe (2004) que defendem a necessidade da institucionalização da intervenção como uma forma de controlar as características do entorno onde as unidades de produção estão instaladas, visto que a competitividade destas unidades não é um atributo isolado.

O programa define quatro dificuldades principais a serem equacionadas para auxiliar o processo de desenvolvimento rural pela perspectiva territorial:

- i) capital humano, capital social e capital natural: apoiado na idéia de que o “enfoque territorial implica no desenvolvimento endógeno e na autogestão” (BRASIL, 2005b, p. 14), a SDT compreende que os territórios rurais estão entre as áreas “mais pobres do País” (*Idem*), e que esta condição acabaria por definir um ambiente desfavorável à construção da cidadania e de difícil apropriação pelos indivíduos dos recursos naturais;
- ii) estrutura fundiária e acesso à terra: através da constatação da grande concentração fundiária existente no Brasil atualmente, o programa entende que a desconcentração de terra pode, também,

²⁴ Texto para Discussão número 4 do NEAD/MDA, publicado em outubro de 2003. O texto foi revisado e republicado pela SDT/MDA em março de 2005 como BRASIL, 2005b.

desconcentrar as condições de desenvolvimento para os agricultores familiares (*Idem*);

- iii) desenvolvimento territorial ou setorial? A pergunta é feita no intuito de estabelecer uma visão de desenvolvimento que não é expressa pela “soma do crescimento de diversos setores econômicos ou sociais” (*Ibidem*, p. 15), entendendo, desta forma, que o enfoque territorial cria melhores condições para a gestão democrática e construção de capacidades “tanto para o trabalho quanto para a participação e para a cidadania.” (*Idem*)
- iv) recursos financeiros para investimentos públicos: as questões estruturais que entravam o desenvolvimento das regiões rurais só serão equacionadas quando forem resolvidas as suas causas, e isso significa redirecionar o investimento público – que somente após a sua “maturação”, poderá ser suplantado “por investimentos privados, por iniciativas autônomas, por competências locais, pela dinâmica dos mercados, pelos conhecimentos acumulados e pelas oportunidades dos negócios.” (*Idem*)

A identificação dessas dificuldades parece ter o intuito de estabelecer uma visão da problemática rural brasileira que relaciona pobreza rural e agricultura familiar como condições de subdesenvolvimento destas áreas e define como solução a sua integração às dinâmicas de mercado. A partir dessa constatação, o programa estabelece diretrizes que podem ser resumidas em seis pontos (BRASIL, 2005a):

- i) a noção de território enquanto limite e potencial para a promoção do desenvolvimento rural sustentável;
- ii) desenvolvimento sustentável enquanto articulação integrada de diversas dimensões;
- iii) enfoque na participação e gestão social das políticas públicas;
- iv) atuação em sinergia com entidades, organizações e vários níveis de governo;
- v) foco na redução das desigualdades econômicas e sociais;
- vi) dinamização econômica dos territórios.

A estratégia de implantação da política também sustenta essa forma específica de intervenção ao eleger como eixos estruturantes da sua implantação a (*Idem*):

- (i) articulação: que se dá em institucionalidades territoriais que fazem a gestão social através do estabelecimento de um plano de desenvolvimento – como é o caso do Território Centro-Sul enquanto institucionalidade;
- (ii) órgãos colegiados: como oportunidade para a prática democrática entendida pela sua forma cooperada – como é o caso do Conselho Gestor do Território;
- (iii) planejamento e gestão participativos: que através de três fases (mobilização, elaboração de um plano e implantação do plano) deve ter como resultado a afirmação da identidade e da representatividade territorial – como é o caso do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS; e
- (iv) o desenvolvimento de competências: através da capacitação dos agentes locais – como ocorre no Centro de Formação de Agentes para o Desenvolvimento, primeiro projeto implantado pelo Território Centro-Sul.

O argumento central que queremos estabelecer é o de que a forma como se dá a intervenção da política tem como resultado o estabelecimento de um sistema de governo que delimita uma população como campo de intervenção:

- (i) a articulação em outros espaços de poder que extrapola o Território é realizada ou diretamente pela SDT ou por espaços conformados pela SDT (como o CONDRAF, por exemplo) além da articulação se dar muito mais por entidades locais (vide os membros do CGT) do que diretamente pelos agricultores familiares, estes últimos vistos como *público-alvo* da política. Outro ponto é o fato dos projetos serem contratados diretamente pelas Prefeituras, o que exclui outras organizações (incluindo o próprio CGT) do acompanhamento destes projetos;
- (ii) os órgãos colegiados naturalizariam o embate político entre os interesses diversos, visto se apoiar em uma concepção consensual de participação;

(iii) o planejamento e gestão têm como resultado uma identidade coletiva reificada que corrobora formas específicas da organização política regional sem questioná-las e que reforça a centralidade das instituições criadas para operarem a própria política pública – resultado, também, da concepção consensual da participação em detrimento de uma concepção conflituosa – como é possível observar no PTDRS ao estabelecer uma estratégia específica para consolidar o CGT como espaço de agregação política das demandas (CGT, 2007); e

(iv) o desenvolvimento de competências serve apenas para formar e incluir uma parcela da população de forma acrítica no estabelecimento de políticas públicas.

Visto que se apresenta aqui uma crítica de base à política, acredita-se ser necessário apresentar de forma detalhada o que o MDA chama de *conceitos fundamentais*: território, abordagem territorial, capital social, gestão social, empoderamento e institucionalidade (BRASIL, 2005a). Far-se-á essa análise ainda neste capítulo, mas mais adiante. Por hora, apresentar-se-ão os critérios de seleção dos territórios, os resultados esperados e os instrumentos de planejamento e gestão definidos para a concretização das metas, no intuito de apresentar de forma panorâmica a política.

A seleção das áreas que seriam incluídas no programa iniciou com a identificação – a partir da base de dados do IBGE referente a municípios e microrregiões – de territórios urbanos, intermediários e rurais. Estes últimos definidos como “microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes/km² e população média por município de até 50 mil habitantes” (*Ibidem*, p. 16), tendo sido identificados 450 aglomerados municipais.

A priorização de atendimento foi estabelecida de forma a convergir com os interesses do MDA, ou seja, “concentração de agricultores familiares; concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra, mobilizados ou não.” (*Ibidem*, p. 17) A estes critérios, foram incluídos outros estabelecidos em contato com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável, sendo eles:

densidade e atividade de capital social existente nos territórios rurais; a convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade

civil e governos estaduais; existência de áreas prioritárias de ação do Governo Federal nos estados; incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional. (*Idem*)

No lançamento do programa, em 2003, 40 territórios foram aprovados em 20 Estados. Apesar de uma meta de 190 territórios que deveriam ser apoiados até 2007 (*Idem*), em 2010, 160 territórios estavam incluídos no sistema de informações territoriais da SDT (BRASIL, 2010) (Figura 18).

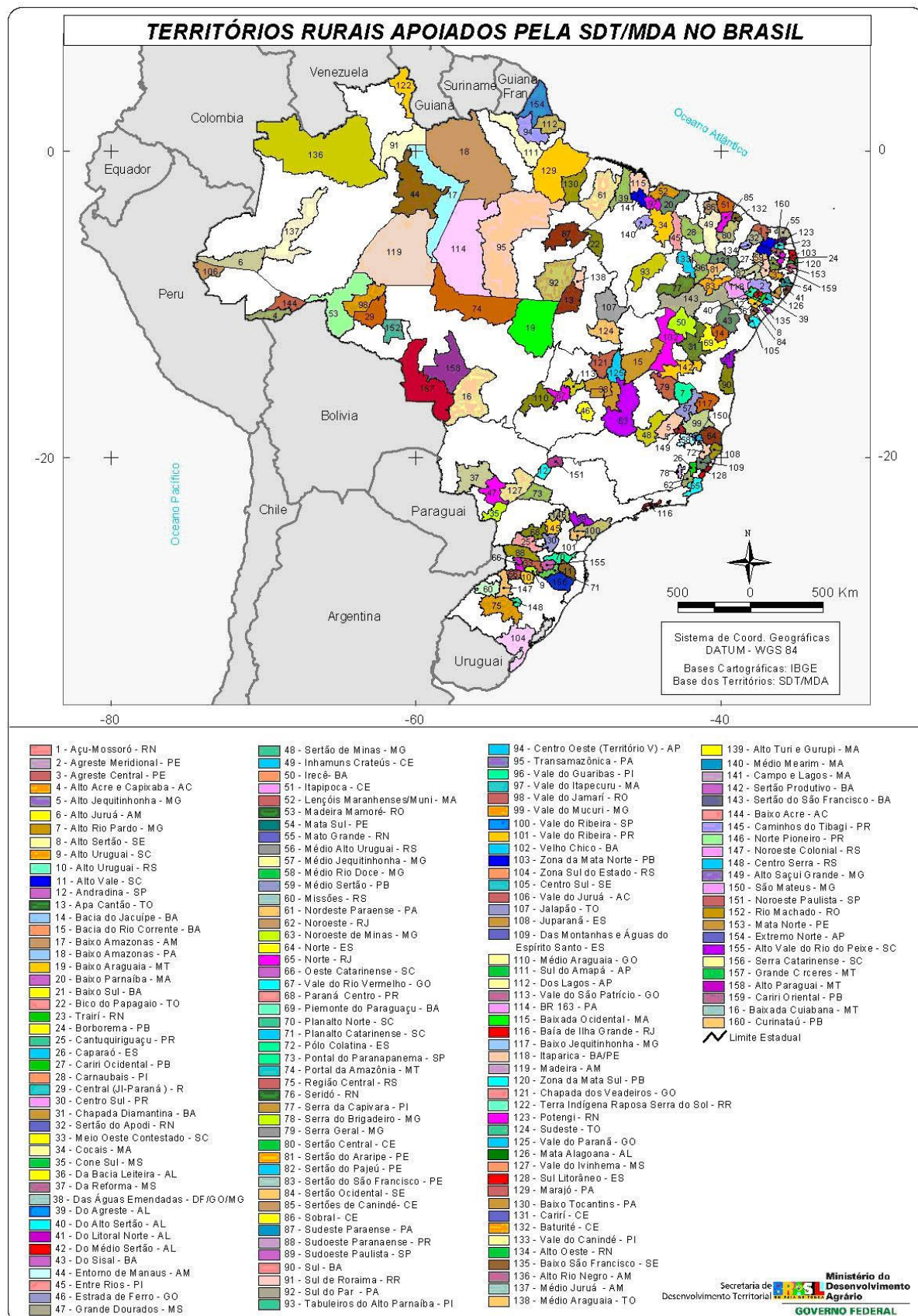


Figura 18 – Territórios Rurais apoiados no Brasil
 Fonte: BRASIL, 2010

Em uma breve caracterização desses Territórios (Tabela 2) é possível observar que, apesar de possuir apenas 29% da população brasileira, os Territórios perfazem 53,47% da população rural do país, além de 58,67% dos agricultores familiares e 73,51% das famílias assentadas pela reforma agrária, e ocupam 58,49% da área do país, convergindo com os critérios de definição dos Territórios.

Tabela 2 – Comparação entre Brasil e Territórios Rurais por variáveis diversas

Variável	Brasil	Territórios
População	169.799.170	49.244.251
População Rural	31.849.373	17.030.308
Agricultores Familiares	4.363.034	2.559.612
Famílias Assentadas	880.655	647.392
Área (km ²)	8.626.768,60	5.046.045,50

Fonte: BRASIL, 2010

De acordo com Brasil (2005a), existem quatro resultados que se almeja alcançar com o desenvolvimento sustentável dos territórios através da implantação da política do MDA: o fortalecimento da gestão social, o fortalecimento das redes sociais de cooperação, a dinamização econômica dos territórios e a articulação das políticas públicas. Com a análise dos resultados esperados é possível estabelecer, mais uma vez, a forma de intervenção da política nas relações sociais do Território.

O fortalecimento da gestão social é entendido, para o programa, como a possibilidade de determinar as ações individuais, o que deve ser feito através da formalização de espaços de concertação social:

Isso [a convergência dos interesses individuais] terá maior êxito à medida que esses espaços evoluam da participação pontual ou formal para uma verdadeira institucionalidade capaz de deliberar e construir pactos que orientem a ação desses agentes individuais, [...] [além de] conduzir o processo de construção e consolidação de uma institucionalidade mais estável e melhor formalizada. (*Ibidem*, p. 19)

A formalização de todo um arcabouço para a determinação das ações individuais será construída, assim, pela existência de:

institucionalidades territoriais, planos territoriais, projetos específicos e arranjos institucionais [...] cuja capacidade real de repercutir sobre o futuro do território tem que ser dada, de um lado, por sua consistência e coerência lógica, e de outro, pelo efetivo envolvimento e aderência dos atores locais através da prática permanente da gestão social. (*Idem*)

Ora, a formalização de instituições que possuam a prerrogativa de determinar as ações individuais nada mais é do que a legitimação de um governo do

social, e não pode ser confundido como inclusão política dos indivíduos nos centros de decisão. Outra observação possível é a de que a gestão social é construída somente de forma descendente – em última análise, do Ministério em direção ao agricultor – porém, ela não tem o objetivo de discutir a política em si, mas tão somente de normatizar os atores locais através do controle social.

Bom exemplo dessa dinâmica é a troca do nome do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do Município de Teixeira Soares (no Território Centro-Sul) para Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, em 2006. Tendo sido a proposta apresentada pelo representante da EMATER/PR para que o Conselho tivesse a mesma denominação do Conselho Estadual, a proposta foi aprovada com o argumento de um dos representantes das associações de produtores: ao afirmar que não sabia o que era sustentabilidade, o agricultor tinha como única preocupação de que o Município pudesse perder recursos provenientes das esferas estadual e nacional caso não possuísem o vocábulo sustentabilidade no nome. O objetivo não era discutir a sustentabilidade da ação pública, mas garantir o reconhecimento por parte das outras escalas de poder através da submissão acrítica aos seus pressupostos de atuação e, com isso, garantir o repasse de recursos.

Ainda sobre os resultados esperados, não é o impulso a novas redes ou a ampliação das existentes – aumentando assim a densidade das relações sociais – a medida utilizada para estabelecer o fortalecimento das redes sociais, mas a apropriação das redes já existentes pelos canais formais delimitados pelas institucionalidades territoriais, justificado pelo fato de que, se não estão institucionalizadas, as redes estariam residindo “nos subterrâneos da vida social local”, ou então, “bloqueadas por formas de exclusão e conflitos” (*Ibidem*, p. 20).

Existe aqui, a construção de um discurso dicotômico onde relações sociais que não estejam formalmente institucionalizadas dentro do projeto político de desenvolvimento estabelecido pelo Território, estariam, na verdade, servindo como entraves para o desenvolvimento. Ora, relacionado ao resultado anterior, é possível concluir que a institucionalização das relações sociais existentes teria como objetivo o seu controle por parte do colegiado territorial, e não a sua expansão e fortalecimento. É possível observar este movimento no Território Centro-Sul quando entendemos que a formação das associações de produtores é apoiada com o objetivo de, não só, melhorar a organização dos próprios produtores, mas, também,

de acompanhar de perto esta organização no momento em toda associação possui assento nos CMDR's que, por sua vez, possuem assento no CGT.

A dinamização econômica dos territórios é entendida, para o programa, como “a consequência do investimento público e privado em formas de organização da produção e da distribuição capazes de favorecer a redução das diferenças entre as taxas de retorno privadas e sociais.” (*Ibidem*, p. 21) A importância dada à economia no enfoque territorial do programa é alusiva à importância que “renda e remuneração digna do trabalho assumem [n]o papel de apoiar a inclusão social, possibilitando o acesso a bens e serviços, bem como atribuir à inclusão econômica a função de resgatar a dimensão produtiva do indivíduo e cidadão.” (*Idem*) Desta forma, é explícito o processo pelo qual o indivíduo se torna cidadão no momento em que inclusão social é medida pela capacidade de acesso a bens e serviços: através da sua inclusão no sistema de produção e consumo. Observa-se a consolidação de um *ethos* social no qual a importância do indivíduo enquanto cidadão se dá pela importância da sua produção econômica e capacidade de compra.

Para o programa, a articulação de políticas públicas é responsável pela criação de um “ambiente inovador para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, através do acesso a serviços e recursos que possam materializar os resultados do trabalho” (*Idem*) com o intuito de consolidar um “contexto de fomento às iniciativas empreendedoras, por meio da cooperação e da articulação interinstitucional.” (*Ibidem*, p. 22) A forma como são descritas a integração vertical e a integração horizontal nas bases do programa tenta consolidar o território como única realidade política dos atores locais – leia-se atores incluídos nas institucionalidades territoriais. Destarte, o Território deve se tornar o único objeto de intervenção pública, visto que políticas públicas de desenvolvimento que não estejam referendadas ao PTDRS não teriam a potencialidade de se concretizarem como “iniciativas de promoção de desenvolvimento dos territórios rurais.” (*Idem*)

Por último, o programa define três instrumentos de planejamento e gestão para que seja possível a concretização dos seus objetivos, são eles: o já mencionado PTDRS, os projetos específicos e o monitoramento e avaliação das iniciativas. O PTDRS deve se caracterizar “como um conjunto organizado de proposições e de decisões que conformam um acordo territorial que tem a participação da maioria dos atores sociais.” (*Idem*) Assim, este acordo tenta ter a legitimidade e representatividade suficiente para representar a “reflexão crítica sobre

os problemas e potencialidades” através da delimitação de uma “*visão de futuro* concertada.” [grifo no original] (*Idem*) Uma vez definida essa visão – devido ao grau de legitimidade e representatividade emanadas pelo PTDRS – o plano tornar-se-ia a visão de todos os envolvidos no processo de desenvolvimento territorial.

No Território Centro-Sul, o PTDRS iniciou com oficinas municipais, seguida de uma oficina geral que compatibilizou os diagnósticos levantados, fez projeções de cenários futuros, definiu eixos prioritários e traçou estratégias para cada um destes eixos; por fim, duas oficinas de planejamento operacional homologaram a proposta (CGT, 2007). Esta dinâmica pode ser observada pela Figura 19.

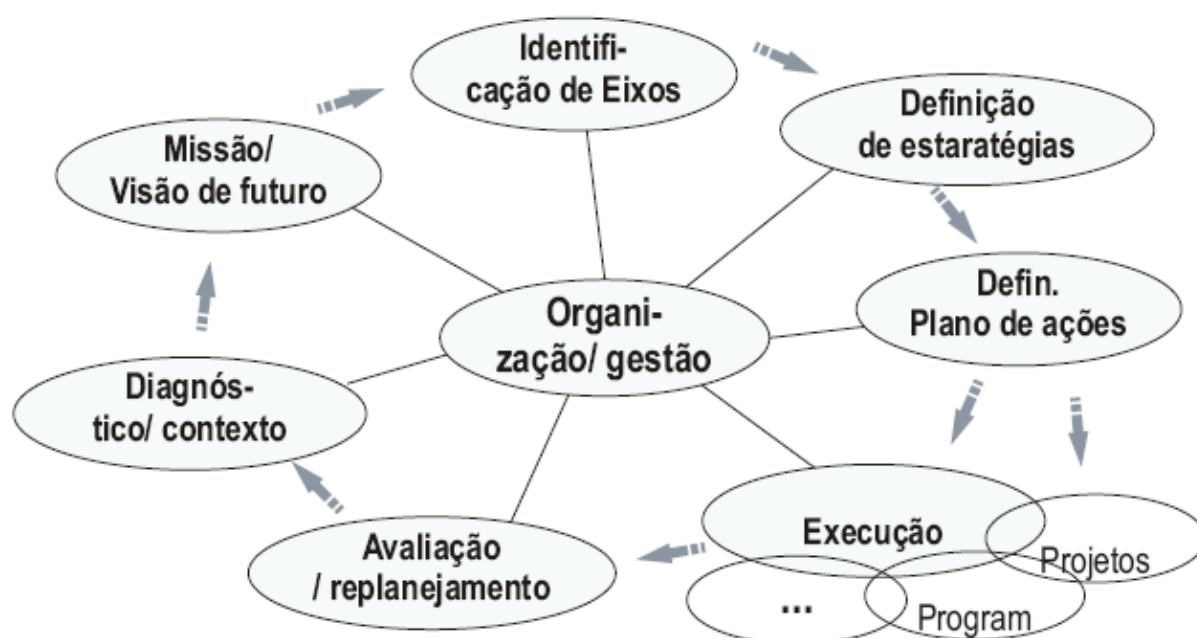


Figura 19 – Dinâmica de construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Centro-Sul
Fonte: CGT, 2007

O resultado foi a elaboração de seis eixos de atuação:

- (i) diversificação e agregação de renda;
- (ii) educação do campo e formação das famílias;
- (iii) gestão ambiental;
- (iv) organização;
- (v) questão fundiária;
- (vi) infraestrutura e serviços sociais/ assistência técnica/ crédito/ comunicação e informação.

Apesar de toda a metodologia de participação utilizada, o PTDRS encontra-se atualmente em reelaboração. De acordo com relatório de análise da implantação da política elaborado por consultor do IICA sobre o Território Centro-Sul, o PTDRS deveria ser aprofundado e qualificado, uma vez que era preciso “definindo[ir] as ações territoriais estratégicas que irão orientar a elaboração dos projetos territoriais, articulando os projetos territoriais às ações estratégicas estabelecidas no PTDRS.” (PICINATTO, 2010, p. 23) Um dos conselheiros relatou que o resultado final teria ficado “muito vago” devido à atuação insuficiente do consultor contratado para auxiliar na elaboração do plano.

No segundo instrumento de planejamento e gestão, os projetos específicos exemplificam qual é o objeto do investimento público por parte do MDA e seus parceiros estratégicos. Estes projetos deveriam estar incluídos no PTDRS e devem se enquadrar nas seguintes ações: infraestrutura e serviços territoriais, capacitação, apoio às entidades associativas e cooperadas, apoio às iniciativas de comércio e desenvolvimento de negócios, e cooperação horizontal e institucional (*Idem*). A vinculação dos projetos com o PTDRS e a sistemática de escolha dos projetos acaba por eximir o MDA da suposta responsabilidade de estabelecer a priorização dos projetos – apenas supostamente, pois acaba por fazê-lo no momento em que define o próprio programa e as linhas de financiamento que poderão ser acessadas pelo Território – visto que já os recebe em acordo com as ações que pode realizar.

Os projetos são apresentados pelos proponentes e devem ser aprovados pelo conjunto de membros do CGT. Em teoria, antes de serem levados ao plenário do colegiado, os projetos deveriam passar por um grupo técnico nomeado pela diretoria para que fossem analisados e, caso necessário, proceder a modificações – ou seja, os projetos teriam uma assessoria técnica para que fossem levados ao plenário com as questões técnicas resolvidas, para que a discussão se baseasse na pertinência do projeto. Porém, duas situações explicitam uma dinâmica diferente no Território Centro-Sul. A primeira situação foi observada durante a 2ª Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural, na qual o Território Centro-Sul apresentou um projetos de regularização fundiária. Durante a apresentação, o técnico da EMATER relatou que seria constituído um grupo técnico em uma câmara técnica para gerir o projeto – projeto este que já estava aprovado para receber recursos. A segunda situação é o relato de um conselheiro que teve um projeto da

sua entidade não aprovado. A justificativa, para o conselheiro, era a de que o projeto não era “muito técnico”, e que a escolha recaía em projetos apresentados por entidades com grande corpo técnico e que já possuíam experiência na elaboração de projetos. Para que possamos analisar melhor os projetos desenvolvidos pelo Território, o Quadro 4 traz uma descrição sucinta com os principais dados.

Quadro 4 – Projetos contratados pelo MDA para o Território Centro-Sul, 2003-2009

Ano	Projeto	Proponente	Valor Total (R\$) ⁽¹⁾	Famílias beneficiadas
2003	Implantação de viveiros de produção de mudas frutíferas de clima temperado	Prefeitura Municipal de Irati	394.329,98	455
2004	Projeto de formação de agentes de desenvolvimento para construção da cidadania	Prefeitura Municipal de Guamiranga	507.072,76	300
2005	Implantação de unidades de classificação e armazenamento de frutas e de aquisição de veículos para ATER ⁽²⁾ a fruticultores	Prefeitura Municipal de Guamiranga	22.300,00	145
	Implantação de unidades de classificação e armazenamento de frutas e de aquisição de veículos para ATER a fruticultores	Prefeitura Municipal de Mallet	29.380,00	104
	Implantação de unidades de classificação e armazenamento de frutas e de aquisição de veículos para ATER a fruticultores	Prefeitura Municipal de Ivaí	33.302,95	79
	Implantação de unidades de classificação e armazenamento de frutas e de aquisição de veículos para ATER a fruticultores	Prefeitura Municipal de Teixeira Soares	29.819,12	152
	Implantação de unidades de classificação e armazenamento de frutas e de aquisição de veículos para ATER a fruticultores	Prefeitura Municipal de Prudentópolis	29.200,00	205
	Implantação de unidades de classificação e armazenamento de frutas e de aquisição de veículos para ATER a fruticultores	Prefeitura Municipal de Imbituva	252.500,00	170
	Implantação de unidades de classificação e armazenamento de frutas e de aquisição de veículos para ATER a fruticultores	Prefeitura Municipal de Inácio Martins	28.216,70	105
	Implantação de unidades de classificação e armazenamento de frutas e de aquisição de veículos para ATER a fruticultores	Prefeitura Municipal de Ipiranga	28.216,70	137
	Implantação de unidades de classificação e armazenamento de frutas e de aquisição de veículos para ATER a fruticultores	Prefeitura Municipal de Rio Azul	29.314,30	103
	Estruturação do Centro de Educação e Capacitação de Agricultores Familiares	Prefeitura Municipal de Guamiranga	73.100,00	200
2006	Implantação de unidades de classificação e armazenamento de	Prefeitura Municipal de Mallet	576.500,00	172

2007	frutas Estruturação de ATER	Prefeitura Municipal de Irati	86.000,00	550
2008	Fortalecimento da organização da produção e comercialização solidária de alimentos agroecológicos	Prefeitura Municipal de Irati	243.000,00	1240
	Fortalecimento do tecido sócio-organizativo do território através da capacitação e organização de jovens rurais	Centro de Desenvolvimento do Jovem Rural – CEDEJOR	144.000,00	360
2009	Instrumentação para ações de regularização fundiária	Prefeitura Municipal de Fernandes Pinheiro	160.000,00	320
	Instrumentação para ações de regularização fundiária	Prefeitura Municipal de Ipiranga	117.024,30	320
	Instrumentação para ações de regularização fundiária	Prefeitura Municipal de Guamiranga	320.096,00	320

Fonte: MDA

⁽¹⁾ – Valor investido pelo MDA mais contrapartida do proponente.

⁽²⁾ – Assistência Técnica e Extensão Rural.

A primeira observação que queremos realizar é a de que quase a totalidade dos projetos tem como proponentes as prefeituras municipais. Isto é devido à legislação brasileira que restringe o repasse de recursos para investimento apenas para órgãos estatais. Desta forma, as entidades dependem da Prefeitura para assinatura dos contratos e da liberação da contrapartida, relegando às outras entidades o papel de parceiras no projeto e consolidando a centralidade dos órgãos estatais na intervenção do Território. Rech (2010, p. 87-88) identifica em diversos conselheiros do Território Centro-Sul certa apatia pelo sistema de escolha dos projetos – conselheiros relataram que a necessidade de fazer os projetos pelo Território dificulta os repasses e não garante grandes benefícios:

Fica transparente a tendência de demonstrar que os municípios estão no Território porque lhes foi imposto, porque se houvesse escolha a decisão poderia ser outra, principalmente se soubessem que os recursos e o atendimento continuariam sendo praticamente os mesmos da fase anterior ao Território. Mesmo aqueles municípios que receberam certas vantagens em alguns programas, demonstram que se não houvesse o Território poderiam ter recebido igualmente os recursos, ou ainda, recebido numa proporção maior.

O único proponente que não é uma prefeitura é o CEDEJOR, uma OSCIP que tem como principal parceira a Souza Cruz – a maior indústria fumageira do Brasil. Atua com a educação de jovens em áreas de plantação de fumo no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná,²⁵ e tem como missão “contribuir para a

²⁵ É bom lembrar que nestas mesmas áreas está em implantação o Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco, com o intuito de dar sustentação à reconversão produtiva dos territórios com alta dependência econômica da plantação de fumo, do qual já fizemos

formação de jovens empreendedores – Agentes de Desenvolvimento Rural (ADRs), através de iniciativas educacionais e da consolidação de parcerias interinstitucionais que promovam o desenvolvimento sustentável de territórios rurais.” (CEDEJOR, 2011) O projeto contratado pelo MDA é um projeto de custeio – motivo pelo qual pode ser contratado por uma entidade não-governamental – e caracteriza-se pela formação de Jovens Rurais em Movimento, que cria grupos de jovens nas comunidades com o objetivo de fortalecer as discussões na base da sociedade a respeito de temas como geração de renda e desenvolvimento sustentável.

Dos dois projetos de maior valor já investido, o primeiro deles (implantação de unidades de classificação e armazenamento de frutas, valor de R\$ 576.500,00) é pertinente à construção de infraestrutura referente à estruturação da cadeia produtiva de fruticultura e, se observarmos que 12 dos 19 projetos referem-se à fruticultura, é possível identificarmos uma tentativa de reconversão produtiva para fruticultura. O segundo deles (projeto de formação de agentes de desenvolvimento para construção da cidadania, valor de R\$ 507.072,76) é referente à construção do Centro de Formação de Agentes para o Desenvolvimento (Figura 20). Construído no Município de Guamiranga, dispõe de laboratório de informática, local para cursos de formação, reuniões e eventos do CGT e que serve também como sede para o CEDEJOR, que se transferiu de Guamirim, distrito de Irati, onde estava instalado desde sua criação.



Figura 20 – Centro de Formação de Agentes do Desenvolvimento
Fonte: Foto do autor

Como terceiro e último instrumento de planejamento e gestão, o monitoramento e avaliação são implantados através de quatro instrumentos principais que devem centralizar a informação e o progresso das ações desenvolvidas: Sistema de Informações Gerenciais (que registra informações sobre a gestão das ações), Sistema de Monitoramento e Avaliação (que monitora o avanço dos indicadores relacionados com os resultados esperados), Sistema de Informações Territoriais (*site* eletrônico que disponibiliza indicadores sobre os territórios apoiados) e o Projeto Demonstrativo da Gestão Territorial (análise qualitativa a ser realizada em uma parte representativa dos territórios apoiados através de convênios com instituições acadêmicas) (*Idem*).

A existência de um sistema de monitoramento assaz complexo denota a necessidade de que conceitos como desenvolvimento e qualidade de vida podem (e devem) ser cientificamente medidos, visto que estariam incluídos em uma lógica temporal evolucionista, onde existe uma situação posterior que sempre deve representar uma melhoria da situação anterior, naturalizando o desenvolvimento

como metáfora da evolução humana. Porém, não existe a previsão de execução de monitoramento e avaliação pelos próprios Territórios – o movimento é sempre aquele em que o MDA monitora a execução dos projetos nos Territórios – e mesmo assim, o monitoramento parece não conseguir definir se os projetos estão ou não alcançando os objetivos definidos. Isto é possível constatar em duas situações. A primeira – que serve tanto para exemplificar a existência do sistema de monitoramento no poder central quanto o movimento descendente – é a visita ao Território Centro-Sul do representante do MDA para monitoramento de projetos, Einer Andrade, que justificou a reunião pelo objetivo que o MDA tem de:

averiguar se os recursos públicos repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário estão sendo executados, se as obras estão atendendo sua finalidade. *Principalmente, se está gerando impacto de melhoria de vida ao agricultor familiar do estado do Paraná.* [grifo nosso] (TERRITÓRIO, 2009)

A segunda situação – que exemplifica o monitoramento não só do poder central mas das entidades transnacionais que defendem o DTR, assim como da dificuldade de assegurar o objetivo final da política – é apresentada no relatório do IICA de análise da política no Território Centro-Sul, no qual se discorre sobre o não monitoramento dos projetos por parte do CGT:

Se de um lado o repasse de recursos é facilitado pelo fato das prefeituras serem as proponentes, por outro muitas vezes acaba se tornando uma dificuldade no processo de Gestão Social das Políticas Públicas, pois em muitos projetos, a partir do momento que este é contratado pela Prefeitura o Conselho Gestor acaba *por perder* o controle sobre as ações deste. [grifo no original] (PICINATTO, 2010, p. 13)

E continua:

Apesar da maioria dos projetos estarem concluídos e funcionando não se sabe ao certo se estes atingiram o objetivo com o qual foram elaborados [...] Ainda existe outro problema - vários veículos foram adquiridos para ações de ATER no território e embora estejam sendo utilizados conforme o Plano de Trabalho não foi possível avaliar se estes estão realmente fortalecendo esta ação no território e atendendo o público alvo que é a Agricultura Familiar. (*Ibidem*, p. 14-15)

É possível identificar certa fragilidade na forma como os três instrumentos de planejamento e gestão operam no Território: o PTDRS está em reelaboração, os projetos específicos são implantados através de um desenho institucional município-MDA ao invés de terem um caráter territorial e o monitoramento não é capaz de avaliar os resultados da política. É importante termos

isto em mente quando, no item 4.3, debatermos sobre a capacidade de intervenção no e do Território. Passaremos agora à análise dos conceitos fundamentais da política de desenvolvimento territorial rural do MDA.

2.2.1 Território e abordagem territorial

Base do referencial teórico da política, a abordagem territorial é responsável por:

uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e co-responsabilidade ampla de diversos atores sociais. [grifo nosso] (BRASIL, 2005a, p. 8)

A definição das pessoas como campo de intervenção facilita que a abordagem territorial tenha a capacidade de integrar os Territórios à economia nacional através da sua revitalização e reestruturação progressiva (BRASIL, 2005b). Para tal, apresenta dois pressupostos superiores do campo de intervenção: coesão social e coesão territorial²⁶. Através destes pressupostos, seria possível controlar as múltiplas dimensões do processo de desenvolvimento no território: econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental.²⁷

A centralidade do território nas políticas, para Hadjimichalis (2008), caracteriza a redução de espaço a território, ao relacionar o enraizamento social como relações sociais localmente delimitadas. Apesar de definir múltiplas

²⁶ “- a coesão social, como expressão de sociedades nas quais prevaleça a equidade, o respeito à diversidade, à solidariedade, à justiça social, o sentimento de pertencimento e inclusão; e
- a coesão territorial como expressão de espaços, recursos, sociedades e instituições imersas em regiões, nações ou espaços supranacionais, que os definem como entidades cultural, política e socialmente integradas.” (BRASIL, 2005b, p. 21)

²⁷ “- Dimensão Econômica: eficiência através da capacidade de inovar, de diversificar e de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenos empreendimentos.
- Dimensão Sociocultural: maior equidade social graças à participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território, o respeito pela diversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações.
- Dimensão Político-institucional: institucionalidades renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania.
- Dimensão Ambiental: compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade e enfatizando a idéia de gestão sustentada da base de recursos naturais, assegurando sua disponibilidade também para as gerações futuras.” (BRASIL, 2005a, p. 9)

dimensões, elas só se operacionalizam através de um regime uniescalar. No entendimento do MDA, a uniescalaridade do Território é importante para a sua integração ao território nacional:

Para tanto, nada melhor do que o ordenamento das políticas nacionais estabelecer diretrizes que permitam a sua aplicação nos diversos contextos regionais e instrumentos que se ajustem às demandas sociais provenientes dos territórios. Neste contexto, evidencia-se a importância de redefinir o papel do Estado, especialmente quanto à provisão de bens públicos, direção e regulação da economia, construção da democracia e da institucionalidade rural. (BRASIL, 2005b, p. 24)

É explícito aqui o regime do *divide et impera*. A abordagem territorial garantiria a territorialização do Estado, facilitando o controle dos bens públicos, da economia, da democracia e da institucionalidade; para isto, a política estabelece um conceito de território onde tudo cabe:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2005a, p. 7-8)

A forma como todos esses elementos devem se territorializar no espaço, de forma a se unificarem no Território, cria uma relação de maior controle sobre os critérios que sustentam o estabelecimento do Território. É possível observar, como e para quê, todos estes critérios (ambiente, economia, sociedade, cultura, política e instituições) devem ser incluídos – ou seja, qual o objetivo do processo integracionista – se compreendermos a definição que se dá o Território Centro-Sul, onde se apresenta (como já colocado anteriormente) como “um processo de articulação do desenvolvimento sustentável.” (CONSELHO GESTOR DO TERRITÓRIO, 2007, p. 3)

Se entendermos que a abordagem territorial do controle social intervém sobre o ordenamento da sociedade estabelecendo dinâmicas que mais lhe convém, e que esse *processo de articulação* tem o objetivo de integrar o Território à dinâmica econômica nacional, podemos concluir que o objetivo da política é estabelecer uma determinada tipologia de organização social que tenha como resultado uma ação coletiva direcionada à reprodução do capital.

2.2.2 Capital social e empoderamento

A organização social a qual objetiva a política é definida, pelo MDA, a partir do conceito de capital social:

Entendido como o conjunto de relações (pessoais, sociais, institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim, o capital social tem na sua raiz processos que são, a um só tempo, baseados e geradores de confiança, reciprocidade e cooperação. (BRASIL, 2005a, p. 9)

O que está definido aqui é a qualidade das relações que sustentam uma determinada organização social. Para o Ministério, o capital social é fundamental para a conformação da identidade territorial, pois é:

elemento aglutinador capaz de sustentar a mobilização e organização dos agentes e dos fatores locais, seu engajamento em modalidades de gestão social das iniciativas desenhadas, até se alcançar a desejada melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes. (*Ibidem*, p. 10)

A formação do capital social enquanto processo de organização social, segundo o MDA (BRASIL, 2006a), refere-se à capacidade dos agentes em:

- i) se perceberem enquanto grupo, com identidade própria;
- ii) compreenderem a sua realidade e a sua interação com os outros; e
- iii) agirem eficientemente e eficazmente sobre a realidade através da negociação dos diversos interesses a partir do diálogo, da construção de entendimentos e acordos.

Dessa forma, o Ministério conclui que a organização social derivada desse capital “é um tipo de formação social concreta que viabiliza a ação de um grupo.” (*Ibidem*, p. 17) Porém, retomamos Hadjimichalis (2008, p. 252) para argumentar que a junção entre os vocábulos capital e social “simplesmente assume o vínculo causal entre a participação em organizações voluntárias e o desenvolvimento econômico dinâmico juntamente com as instituições democráticas melhoradas.”²⁸ Para o autor (*Idem*), a falta de interesse em entender como se estabelecem essas relações hierarquizadas e patriarcais para manter as estruturas de produção local eficazes, flexíveis e dinâmicas tornou o conceito uma visão romântica sobre a cooperação econômica humana.

²⁸ “*simplesmente se asume el vínculo causal entre la participación en organizaciones voluntarias y el desarrollo económico dinámico juntamente com las instituciones democráticas mejoradas.*” [tradução livre]

Visto que o enfoque territorial implicaria “no desenvolvimento endógeno e na autogestão” (BRASIL, 2005b, p. 13), para que a política do MDA tenha resultado, os agentes sociais teriam que formar uma organização social que expressasse uma determinada densidade do capital social, a qual daria base ao desenvolvimento. Para tal, o MDA se utiliza da ideia de empoderamento para que os agentes sociais tenham capacidade e habilidade de manter a organização social. O empoderamento:

deve contribuir para que as novas institucionalidades sejam capazes de expressar formas mais avançadas e democráticas de governança e de governabilidade democrática, aperfeiçoando as relações vigentes entre o Estado e a sociedade, o que implica uma revisão dos deveres e das obrigações, papéis e atribuições, formalmente instituídas, enfatizando as convergências de interesses que conduzam à articulação de ações. (BRASIL, 2005a, p. 11)

Esse empoderamento – muito mais direcionado para as instituições territoriais do que para os agricultores familiares – deveria ter como resultado uma organização social mais densa. Porém, se a organização a qual empodera é marcada por relações de poder desiguais, ao invés de servir como base para a emancipação social dos agentes, o empoderamento serve para consolidar as instituições que territorializam o controle social, visto que o empoderamento objetiva o fortalecimento da gestão social das múltiplas dimensões do desenvolvimento através da estratégia integracionista da abordagem territorial. Por fim, o empoderamento tem como resultado a consolidação de um sistema de governo (instituições que são empoderadas) desvinculado da população (indivíduos não mobilizados) que passa a ser vista como simples público-alvo de políticas públicas.

2.2.3 Gestão social e institucionalidade

A gestão social é entendida, pelo MDA, como:

o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. Gestão social implica, assim, um constante compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território. (BRASIL, 2005a, p. 10)

É patente a necessidade, em acordo com o MDA, de que essa gestão social se apoie “no capital social dos territórios, nos laços de identidade, de confiança e de colaboração que há entre as forças locais.” (*Ibidem*, p. 10) Para tal, seria preciso a criação de espaços e condições para por em convergência o isolamento e a fragmentação; desta forma, seria possível formar o capital social necessário (*Idem*). Estes espaços seriam dados pelas instituições territoriais que:

são espaços (fóruns, conselhos, comissões, comitês, consórcios, articulações e arranjos institucionais diversos) de expressão, discussão, deliberação e gestão, que congregam a diversidade de atores sociais e cuja atenção é voltada à gestão social das políticas e dos processos de desenvolvimento. (*Ibidem*, p. 11)

A importância das instituições na operacionalização da política é construída a partir da constatação de que as instituições:

(com seus valores e concepções embutidos) influenciam na construção das identidades de indivíduos e de grupos, refletindo assim a maneira pela qual eles percebem as suas realidades, dão significado às suas experiências e formam suas organizações. Sendo assim, as instituições influenciam os valores que alicerçam as estruturas de alianças sustentando os sistemas de poder dentro de uma organização ou fora dela na sociedade local. (BRASIL, 2006a, p. 16)

Compreendendo que o momento em que as instituições se formam e se territorializam é o momento em que são construídos os acordos sobre a implementação dos programas e projetos pactuados e de interesse do território (*cf. Idem*), é possível concluir que a institucionalidade territorial é a base da formação daquilo que o Ministério entende por capital social. Assim o é, pois a instituição carregaria no seu objetivo um processo de gestão social. Fortalecer a gestão social seria consolidar as instituições e sua intervenção sobre os rumos do desenvolvimento (BRASIL, 2005c).

Porém, a construção da gestão social – que, para o programa, só pode ocorrer dentro das instituições territoriais – baseada no conceito de capital social, acaba por despolitizar a política. Uma vez que a relação entre os agentes é considerada, no plano teórico, através da concepção abstrata da confiança e da reciprocidade, o que ocorre é a percepção das relações sociais como algo que se transforma magicamente em territórios pacíficos e consensuais (HADJIMICHALIS, 2008). Além de obrigarem aos diferentes grupos sociais a referendarem uma identidade única (capacidade de se reconhecerem como grupo) que se sustenta em uma única territorialidade, negando a constatação de que diferentes grupos terão

diferentes percepções sobre a sua identidade. O que se vive, no momento da institucionalização da gestão social é, dentro da perspectiva da governamentalidade, a construção de uma população que deve ser governada.

Se imaginarmos as relações pré-existentes ao momento da implantação da política – e resgatamos aqui as críticas de Abramovay (2001) sobre os conselhos de desenvolvimento rural (que teve como base uma pesquisa do IPARDES com os conselhos paranaenses), onde a organização dos agricultores não era suficiente para transformar o conselho em espaço de debate claro sobre o controle das dinâmicas sociais; e a identificação realizada por Geraldi (2006) da centralidade da AMCESPAR enquanto estratégia estadocentrista de construção da identidade política regional – o que teremos é que a gestão social e as institucionalidades territoriais irão consolidar relações hierarquizadas entre governo (institucionalidades) e população (indivíduos e grupos sociais), no momento em que garantem à entidades membros dos colegiados a prerrogativa de intervirem no Território através dos projetos, mas não procede da mesma forma com os agricultores, que continuam como público-alvo de políticas públicas.

2.2.4 Os Territórios Rurais no Paraná

O Paraná possui sete territórios apoiados pelo MDA. A espacialização dos Territórios aprovados (Figura 21) demonstra a compatibilidade das políticas voltadas para o rural paranaense. Baseadas na constatação de uma grande região central do estado e do Vale do Ribeira como espacialidades socialmente críticas (IPARDES, 2005) – devido à sua característica rural e incorporadas às dinâmicas de desenvolvimento em acordo com a expansão da tecnologia e infraestrutura a partir das outras regiões do estado – é possível observar uma grande convergência da delimitação dos territórios tanto aqueles defendidos pelo MDA como aqueles defendidos pela SEAB (vide item 1.3.3 e, principalmente, Figura 17).

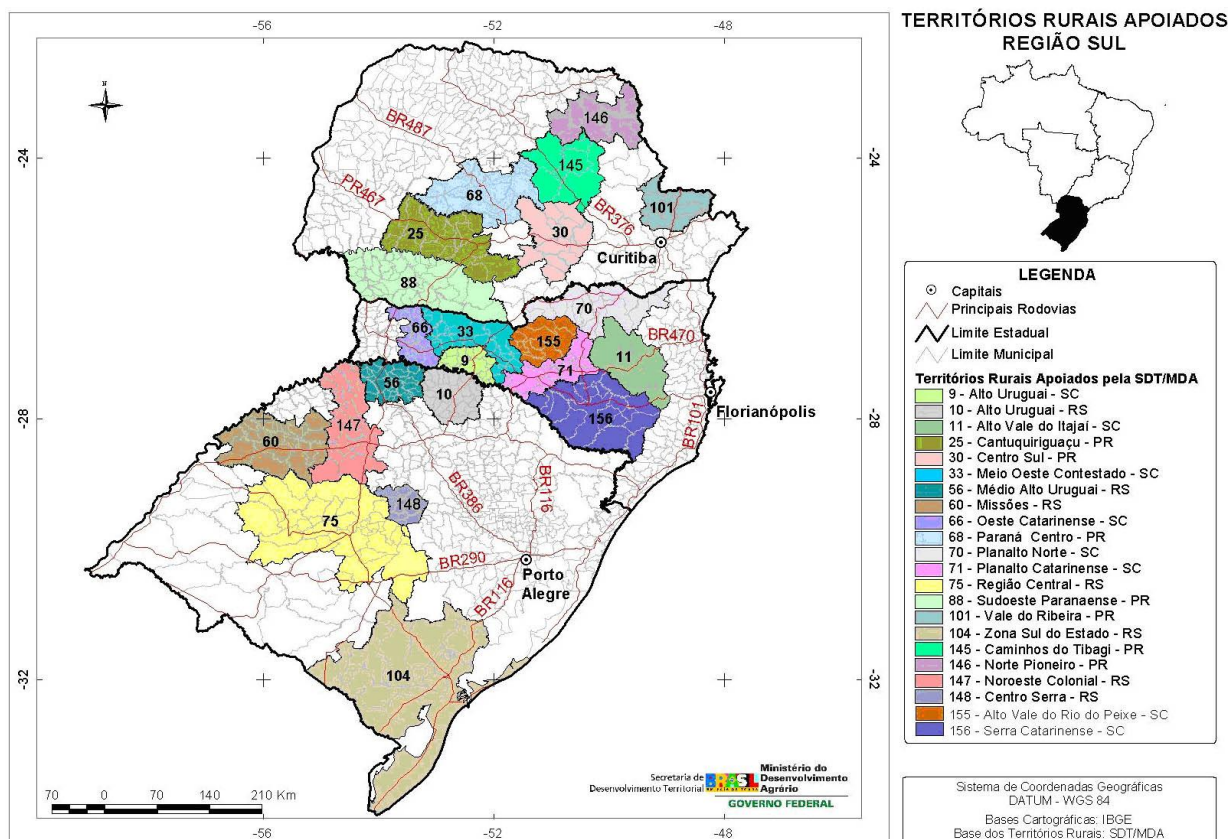


Figura 21 – Territórios Rurais apoiados na Região Sul
Fonte: BRASIL, 2010

Novamente, observa-se a não inserção do Município de Guarapuava na delimitação das dinâmicas institucionais – primeiro observado neste trabalho na participação municipal nas Associações de Municípios (vide item 1.2.1) – o que apenas denota a sua característica como uma “especialidade com média relevância, concentração e densidade econômica e institucional.” (*Ibidem*, p. 193) Porém, a exclusão de Guarapuava pode ser um ponto negativo para o restante da área central do estado, visto que a sua importância está baseada na sua inserção no mercado econômico estadual devido a sua qualidade de entreposto agrícola – principalmente em relação à sua posição estratégica em um dos principais eixos de transporte estadual – concentrando os ganhos regionais no município e consolidando a pobreza do entorno (*Idem*). A negativa em fazer Guarapuava participar dos debates de políticas de desenvolvimento para a região central do Estado pode acabar por consolidar essa concentração regional.

A especificidade das áreas homologadas não está relacionada apenas com a dinâmica econômica do Estado do Paraná. Uma vez que seguem os critérios dos programas para a inclusão de novos territórios, os territórios paranaenses, por

sua vez, representam uma concentração da ruralidade estadual. Conforme é possível observar na Tabela 3, as áreas delimitadas pelo programa concentram 20% da população total do estado em 41,51% da área estadual, mas perfazem 43,61% da população rural, 46,26% dos agricultores familiares e 67,79% das famílias assentadas pela reforma agrária.

Tabela 3 – Comparação entre Estado do Paraná e Territórios Rurais por variáveis diversas

Variável	Estado	Territórios
População	9.563.458	1.931.432
População Rural	1.777.374	775.163
Agricultores Familiares	302.678	140.020
Famílias Assentadas	17.261	11.701
Área (km ²)	199.709	82.890

Fonte: BRASIL, 2010

A regionalização resultante da delimitação dos Territórios no estado possui, também, grande convergência com outros dois dados trazidos no item 1.1 sobre a formação territorial do Centro-Sul: os *Vários Paranás* (Figura 6) e a intensidade da pobreza (Figura 7). Nota-se a existência de políticas de desenvolvimento rural implantadas a partir da delimitação de áreas caracterizadas pela vulnerabilidade social sendo possível, inclusive, observar a situação de Guarapuava – considerada uma espacialidade de média relevância (IPARDES, 2007) – excluída das espacialidades socialmente críticas e, ao mesmo tempo, da política territorial do MDA.

Outro aspecto que referenda a especificidade da ruralidade paranaense relacionada com a intensidade da pobreza é a evolução da homologação dos territórios. No Quadro 5 é possível observar que a homologação iniciou-se pelas áreas centrais das espacialidades socialmente críticas – notadamente os territórios de Cantuquiriguaçu, Paraná Centro e Vale do Ribeira – seguidas pelas áreas que se intercedem com as “espacialidades com mínima relevância, concentração e densidade econômica e institucional.” (IPARDES, 2005, p. 194)

Quadro 5 – Territórios Rurais no Paraná por ano de homologação

Território	Número de municípios	Data de homologação
Cantuquiriguaçu	20	10/09/2003
Paraná Centro	18	10/09/2003
Vale do Ribeira	07	10/09/2003
Centro-Sul	13	11/05/2005
Sudoeste Paranaense	42	11/05/2005
Norte Pioneiro	29	26/10/2007
Caminhos do Tibagi	08	26/10/2007
Total	137	-

Fonte: BRASIL, 2010

Posto isso, podemos observar uma tendência na convergência entre a operacionalização da política territorial do MDA no Paraná com uma prática de intervenção estabelecida por uma região-problema categorizada pela pobreza e pela ruralidade na definição de políticas de desenvolvimento rural. Ao regionalizar o território e categorizar a sociedade, o Estado estabelece o seu controle não só transformando a questão agrária em questões de desenvolvimento – como argumentamos no início deste capítulo – mas também consolida a existência de uma população (pobre e rural) que deve ser governada de perto.

Ao apresentarmos o discurso sobre o Desenvolvimento Territorial Rural e a política de Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foi possível compreender os princípios pelos quais opera a implantação de uma forma específica de intervenção no território através do controle do social, visto que consolidam uma relação hierarquizada e hierarquizante entre uma população (o público-alvo das políticas públicas) e uma forma de governo (as instituições territoriais). Destarte, será possível analisarmos como, através dos princípios pelos quais o Estado brasileiro tem tentado ordenar o território nacional, cria-se um ambiente favorável para a constituição de uma forma específica de governo para intervir nas dinâmicas socioeconômicas tendo como objetivo o *bom desenvolvimento* da economia.

3 ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: sobre economia, planejamento e controle

Este capítulo tem o objetivo de relacionar as políticas de desenvolvimento com a prática do ordenamento territorial. Na tentativa de corrigir as distorções que o mercado implica ao sistema social, o Estado planeja a disposição das coisas (estrutura produtiva, infraestrutura, população, etc.) de modo a garantir a maximização da produção e do consumo, ou seja, o *bom desenvolvimento* da economia. É na prática de tentar integrar o território definido pelo mercado com o território definido pelo Estado através do governo da economia e da população que se ancora o ordenamento do território. Esta relação entre ordenamento e desenvolvimento – em restrita relação com o controle do território – é percebida inclusive pelo Estado brasileiro, ao compreender o ordenamento enquanto regulação descendente e o desenvolvimento enquanto reação ascendente (BRASIL, 2005b), ou seja, no momento em que o Estado regula a disposição das coisas, cabe à sociedade responder aos estímulos através do desenvolvimento:

ordenamento é o processo de formulação do direcionamento que se pretende dar ao conjunto de medidas derivadas das políticas públicas, e onde se projetam as condições que se aspiram alcançar durante e após o processo de intervenção, atingindo um certo nível estável de transformações verificáveis.

O ordenamento territorial é o sentido descendente do ciclo proposto de articulação entre o Estado/Governo e a Sociedade/Instituições. É um processo de diagnóstico, *escuta* e estudos, formulação e validação, informação e capacitação, articulação com os interlocutores e implementação. Com a integral participação dos atores sociais, de tal forma que aperfeiçoamentos possam e devam ser feitos, ajustando os instrumentos às condições locais, tendo por objetivo o processo educativo, a participação social e o resultado econômico. [grifo no original] (*Ibidem*, p. 27)

Neste contexto, faz-se necessário entendermos em que sentido é preciso ordenar o Território Centro-Sul para garantir retornos econômicos crescentes e qual a relação deste movimento com a construção do território nacional. Para compreendermos as bases do debate que queremos realizar neste capítulo, compartilhamos com Moraes (2005, p. 43) o conceito de território como algo “qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre.” Mesmo tendo em mente a amplitude do conceito científico dentro da Geografia – em grande parte muito bem revelada por Haesbaert (2004) e Saquet (2007) – insistimos no controle através do poder como ponto central do conceito de território. As diferenças nos conceitos de território durante as últimas décadas – como as suas múltiplas

dimensões e a sua (i)materialidade, por exemplo – fazem tão somente transparecer que “mudam os significados do território conforme se altera a compreensão das relações de poder.” (SAQUET, 2007, p. 33)

É a partir da influência que poder e controle possuem sobre as dinâmicas espaciais dos processos sociais e econômicos que Brandão (2007) questiona as políticas de desenvolvimento no Brasil e os seus desdobramentos espaciais. Conforme indica o autor (*Ibidem*, p. 50), “talvez a falha mais grave, em última instância, da literatura *up-to-date* sobre desenvolvimento local e regional seja que ela negligencia totalmente a questão fundamental da hegemonia e do poder político.” O autor também afirma que a escala nacional é a escala privilegiada para a delimitação das políticas de desenvolvimento com desdobramento espacial, pois “o recorte nacional envolve necessariamente algum nível de autodeterminação e autonomia [...] portanto, envolve proteção e controle sobre os mecanismos autorreguladores das forças mercantis.” (*Ibidem*, p. 188) Porém, o próprio autor traz como argumento central do seu livro – *Território & Desenvolvimento* – que a atuação deve ser transescalar, portanto, não apenas na escala nacional, de forma a abordar as questões na escala apropriada para a sua superação. Os Territórios Rurais são exemplo disto, considerando que representam uma estratégia do poder central para o ordenamento/desenvolvimento do país na escala do Território.

A instituição do Território Centro-Sul como instrumento de controle de parte do território nacional suscita alguns questionamentos com os quais nos depararemos durante este capítulo. Na primeira parte, acreditamos ser necessário desvelar por que e por meio de quais princípios o Estado estrutura sua atuação para incorporar novas áreas à dinâmica de mercado – como é o caso dos Territórios Rurais – em vista à formação do território nacional tendo em mente os processos pelos quais opera o desenvolvimento capitalista. Na segunda parte, iremos discorrer sobre o ordenamento territorial como forma de planejamento e de intervenção para o desenvolvimento e a sua implicação no controle do social a partir do momento em que instrumentaliza a construção de uma hegemonia que se baseia no *bom desenvolvimento* da economia. Por fim, na última parte, iremos analisar as políticas de ordenamento territorial brasileiras no período 1995-2010 (governos FHC e Lula), definido na Introdução como nosso recorte temporal de pesquisa, mantendo a coerência de identificar nos dois governos do período a base da abordagem territorial do desenvolvimento rural e, mais ancorada ao presente capítulo, o fato de

que o governo FHC reintroduz no planejamento governamental a importância do desdobramento espacial das políticas econômicas, importância esta mantida no governo Lula. Poderemos observar, nesta última parte, as continuidades e mudanças da abordagem governamental na delimitação do controle do Estado sobre o território e como o Território Centro-Sul se enquadra neste contexto.

3.1 Estruturação do Estado e controle da economia

Para entendermos a forma como o Estado opera o controle sobre os desdobramentos espaciais das dinâmicas socioeconômicas, dois conceitos geográficos são imperativos: região e território. A partir destes conceitos, é possível compreender como o Estado estrutura sua intervenção em vista à construção do território nacional. Após analisarmos as interfaces entre estes dois conceitos, será possível identificar a importância do Estado no controle da economia como forma de governo.

Alguns autores da Geografia (BALBIM, 1996; CUNHA, 2003; HAESBAERT, 2005; GOMES, 2005) identificam uma aproximação entre as bases conceituais de região e território ao reconhecerem o poder – e, conseqüentemente, o seu rebatimento espacial – como elemento estruturante dos dois conceitos. Assim o fazem, pois superam a ideia de região enquanto simples espaço homogêneo e de território enquanto espaço circunscrito tão somente pela ação do Estado.

Para Gomes (2005) a vinculação, no senso comum, da noção de região aos princípios de localização e extensão associa a região a um fenômeno com domínio de características que a diferencia de outras áreas. O autor defende que a cientificidade do conceito deve resgatar o significado etimológico de domínio, ou seja, “de relação entre um poder central e um espaço diversificado. É hora talvez de estabelecer que na afirmação de uma regionalidade há sempre uma proposição política, vista sob um ângulo territorial.” (*Ibidem*, p. 72) Esta contraposição entre uma porção de área diferenciada e o conjunto total em questão – explicitando uma relação escalar ao invés de uma relação entre regiões de mesma escala – dá margem à existência de um posicionamento de defesas de interesses regionais que não significa, tão simplesmente, a existência de discursos regionalistas.

A defesa de interesses é uma questão política, que tem na região a construção da sua representação territorial; esta construção, por sua vez, é “elaborada no decorrer do tempo por atores coletivos que a ele [espaço regional] se relacionam direta ou indiretamente.” (VISCARDI, 1997, p. 95) O que é preciso clarificar, é que a existência de atores coletivos que se identificam com uma determinada porção de área não significa que todos estes atores vislumbram os mesmos valores – a contraposição entre poder regional e poder central não é uma simples contraposição de *nós* (a região) contra *eles* (o poder central).

Defendemos que a existência de regiões apoia-se na construção de uma determinada hegemonia sobre uma parte do território. A hegemonia pode servir tanto para integrar a região de forma mais intensa ao poder central (através da construção de um consenso sobre a dominação territorial, mesmo que isto signifique a manutenção dos valores e identidades regionais) como também para garantir um maior nível de autonomia regional (através da consolidação da dominação por uma hegemonia que não possui um forte elo com o poder central). Este duplo movimento poder central/autonomia regional é observado no Território Centro-Sul: ao mesmo tempo em que o Estado nacional impõe uma determinada forma de organização do conjunto social (como no caso do próprio CGT enquanto uma imposição do MDA para a implantação da política ao recusar a AMCESPAR como forma de organização regional), esta mesma forma de organização possui autonomia suficiente para questionar o posicionamento do poder central sobre determinados assuntos. Porém, é importante lembrar que o resultado final se apresenta sempre como a manutenção da relação regional através da confirmação de uma relação hierárquica sobre uma determinada porção do espaço.

A hegemonia, por sua vez, é reconhecível por um bloco histórico que é “conformado por uma *aliança de classes de longa duração* com capacidade política de dar coesão e unidade a forças heterogêneas, mitigando/contornando suas contradições.” [grifo no original] (BRANDÃO, 2007, p. 85) A formação de uma hegemonia é reconhecível no Território Centro-Sul através da sua formação histórico-geográfica que tem sustentado uma determinada forma de reprodução do espaço apresentada no Capítulo 1.

É a capacidade política do bloco hegemônico em dar coesão à sua ação sobre o território que faz confundir a hegemonia sobre um determinado espaço com a homogeneidade das características que definem este mesmo espaço. A

desagregação dos grupos minoritários dentro do bloco causaria, de forma muito mais ideológica que científica, a equivocada concepção de que a região poderia gozar de um estatuto político-social homogêneo, visto que os grupos minoritários não teriam condições de questionar o posicionamento hegemônico.

Dessa forma, podemos concluir que “a região poderia então ser entendida como uma interface, uma dimensão escalar do espaço, que se concretiza, se empiriciza, mediante uma funcionalização do poder no território.” (BALBIM, 1996, p. 168) Muito próxima é a concepção adotada por Cunha (2003, p. 27), ao reconhecer que a região “é o resultado de um processo histórico-geográfico que a inscreve no espaço geográfico, como uma fração desse espaço.” É importante atentar ao fato que nenhum dos autores relaciona região com atores localmente definidos, mas sim, como uma forma diferenciada de vivenciar as relações de poder. Isto fica patente se entendermos o Território Centro-Sul enquanto uma forma de territorialização do poder central (Estado nacional) dentro da região como se ele próprio (o poder central) fosse uma organização local. Destarte, cada vez mais se torna difícil identificar o duplo movimento controle central/autonomia regional: aqui reside a diferença na compreensão das relações de poder no momento em que “mudam os significados do território conforme se altera a compreensão das relações de poder.” (SAQUET, 2007, p. 33). Interessa nos saber, agora, a partir do que, propriamente, estas relações de poder se diferenciam e sua conexão com o ordenamento territorial.

O controle de um território pressupõe o exercício do poder sobre uma determinada porção do espaço. Souza (2005, p. 78) é taxativo ao afirmar que

a questão primordial, aqui, não é, na realidade, *quais são as características geoecológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço*, ou ainda *quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço*. Estes aspectos podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por tomá-lo ou mantê-lo [...] mas o verdadeiro *Leitmotiv* é o seguinte: *quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço?* [grifo no original]

O espaço não é uma entidade absoluta, plana. A incorporação de áreas ao território através do exercício do poder nem sempre se dá de forma homogênea, pois são confrontados com fatores que o próprio Souza identifica como importantes na gênese e manutenção do território e que se localizam de forma diferenciada dentro dele – recursos naturais e identidades, por exemplo.

Consequentemente, o processo histórico-geográfico acaba por criar diferenças espaciais dentro do território nas formas de vivenciar as relações de poder: esta é a base territorial da região. Para que o Estado possa controlar o seu território por inteiro, por vezes é preciso que se manifeste regionalmente de forma diferenciada como forma de homogeneizar suas condições de intervenção.

Cabe a nós, neste momento, debruçarmo-nos sobre o próprio conceito de território. Mesmo que já tenhamos afirmado – e aproveitamos para reiterar – que o território é o exercício do poder sobre uma determinada área, isto não significa que o território seja um fato apriorístico. O que está em jogo, aqui, é definir o que entendemos por poder e a sua relação com o espaço. Foucault (2007) define território como uma noção geográfica, porém, acredita ele, antes de tudo, em uma noção jurídico-política. Para o autor, o jurídico-político, como poderia parecer em um primeiro momento, não é uma esfera exclusiva do Estado-nação – relação esta que condicionou, durante muito tempo, grande parte da literatura científica (SOUZA, 2005) – o jurídico-político está vinculado ao direito enquanto norma social, e não apenas enquanto lei emanada pelo Estado.

Ter o direito como legitimidade do poder também está presente na concepção de Arendt (1969), para quem a relação de poder é uma relação de comando-obediência. Esta forma de relação, que estabelece dominantes e dominados – aqueles que exercem o poder e aqueles que são subjugados pelo poder – é exercida por meio da autoridade, ou seja, do reconhecimento por parte dos dominados da existência de grupos específicos no contexto social que são investidos do poder de definição das bases de coesão social naquele determinado território. E nem sempre o grupo social investido de autoridade para definir as bases da coesão social toma a representação única do Estado: novamente, aqui, trazemos nossa mediação empírica para lembrarmos que se torna prerrogativa da figura do Território (como forma de organização social) e do seu Conselho Gestor (enquanto conjunto de entidades tanto governamentais quanto não governamentais) identificarem, manterem e utilizarem a coesão social para *alcançar* o desenvolvimento.

Porém, a existência de territórios para além do Estado não significa a supressão do próprio Estado. Retomando Foucault (2007), a criação do Estado moderno no século XVI converge com a dispersão religiosa e, neste movimento, com a problemática do governo em geral. Questiona-se, neste período, como

governar, quem governa, até que ponto que governa e com qual objetivo. É a passagem da soberania do monarca para o governo do Estado. A forma como estes questionamentos foram tomando corpo nos séculos XVI e XVII acabou por consolidar o Estado como a principal fonte de legitimidade para a definição da moral (enquanto governo do indivíduo), da economia (enquanto governo dos bens) e da política (enquanto governo do Estado em si) – porém, e isso é muito importante, sem o tornar única fonte de legitimidade.

Para o autor (*Idem*), o Estado de justiça – de territorialidade feudal baseado na sociedade da lei – transforma-se em Estado administrativo – de territorialidade fronteira baseada em uma sociedade de regulamento e disciplina – para, então, transformar-se em Estado de governo – definido mais pela sua população do que pelo seu território enquanto área circunscrita pelas fronteiras. A população torna-se, então, alvo de intervenção do Estado através da economia enquanto nível de realidade: vem daí a importância da economia política nos últimos séculos. Dilui-se, aqui, a ideia de território nacional enquanto delimitação do espaço físico-político-administrativo, ou seja, o desenho do país que reconhecemos nos mapas-múndi. O território nacional nasce da capacidade do Estado em governar a população através da economia – e é na necessidade de compatibilizar esta capacidade de governo com a totalidade do espaço físico-político-administrativo do país, tendo em vista a territorialização do mercado, que se ancora o ordenamento territorial.

Tendo em mente a concepção de território nacional e sua relação com a economia política, faz-se necessário compreendermos os processos desencadeados pelo atual estágio de desenvolvimento do capital para que possamos entender em que contexto o Estado intervém. Para Brandão (2007), quatro são os processos desencadeados: homogeneização, integração, polarização e hegemonia (Quadro 6). Através destes processos, enquanto mediações teóricas, será possível entender como o desenvolvimento do capital tem moldado a reprodução social do espaço e, a partir de nossa mediação empírica, o Território Centro-Sul,²⁹ como o Estado brasileiro tem contribuído para este processo através do desenvolvimento e ordenamento territoriais.

²⁹ Conforme veremos no item 4.1.

Quadro 6 – Quadro sintético de conceitos para a análise territorial do desenvolvimento

Processos, dimensões, forças	Homogeneização	Integração	Polarização	Hegemonia
Características	Homogeneiza as condições de reprodução do capital	Enlace de espaços e estruturas produtivas	Dominação e irreversibilidade	Sistema de influência baseado no consentimento ativo
Determinações	O movimento do capital a partir de suas determinações conceituais mais simples, abstratas e gerais	Processo de concorrência	Natureza desigual e combinada do processo de desenvolvimento	Correlação de forças sociais e políticas
Ser	Capital em geral	Pluralidade dos capitais	Hierarquias	Poder político
Resultados	Espaço unificado para a valorização do capital	Pugna das diversas frações do capital no concerto de uma divisão social do trabalho	Sistema de relações centro-periferia	Poder desigual de decisão

Fonte: BRANDÃO, 2007

A homogeneização é entendida pelo autor (*Ibidem*, p. 71) não como espaço homogêneo, mas como uma forma de “criar condições básicas universais para o valor se valorizar em termos absolutos e universais, abrindo horizontes e dispondo espaços para a valorização capitalista mais ampla.” Isto não significa que o processo de homogeneização irá transformar o território em um lugar plano, no sentido abstrato, mas sim, que irá desenvolver mecanismos de garantia de reprodução do capital – ou seja, como o capital não se reproduz da mesma forma no espaço, devem-se garantir retornos crescentes de capitalização mesmo com essa diferenciação espacial. É por isto que o Estado deve vivenciar suas relações de poder de forma diferenciada com porções do território onde a economia não se *desenvolve* de forma plena.

A homogeneização diferenciada do território cria condições de integração de mercados através da concorrência/competitividade – como será visto a seguir na argumentação de Santos (2007) sobre como o aumento da internacionalização das relações trouxe consigo o aumento da competitividade como lógica de integração entre os mercados nacionais. A integração é, destarte, uma concorrência imposta pelo mercado: “o âmbito da análise em que se procura reconceituar a integração deve abranger a dinâmica coercitiva da concorrência como

seletividade impositiva que irá operar naqueles espaços e horizontes abertos pela homogeneização.” (BRANDÃO, 2007, p. 75) Apesar de termos, na realidade concreta, espaços diferenciados, “com a integração ocorre a supressão da independência e da autonomia dos lugares que serão acionados por tal processo, submetendo todos às mesmas leis coercitivas.” (*Ibidem*, p. 78)

As diferenças espaciais na reprodução do capital – derivadas dos processos de concentração do capital e de seus desdobramentos no espaço – criam polarizações que, por sua vez, instituem hierarquias: “centros posicionados em hierarquias superiores terão tendência a serem dotados de estruturas complexas de serviços, infraestruturas, centros de armazenagem, comercialização, consumo, gestão, controle e poder político e cultural.” (*Ibidem*, p. 81)

Por fim, a hegemonia deve ser considerada como ponto fulcral na análise territorial, pois é apoiada nela que a questão das diversidades regionais se torna uma questão regional. Para Brandão (*Ibidem*, p. 85):

a hegemonia cumpre uma função regulatória das contradições presentes nas diversas frações do bloco no poder e tem de estabelecer uma capacidade de ocultação de conflitos e fissões, de formar determinada *concepção de mundo*, forjando e cristalizando uma relação de forças que determina os limites e condiciona as ações dos subalternos. Estes, se por desagregação e falta de coesão, são deserdados de propriedade e cidadania, se tornam incapazes de encarnar e serem portadores de um projeto e de *dar uma expressão centralizada às suas aspirações e necessidades*. [grifos no original]

Dentro deste contexto – dos quatro processos desencadeados pelo desenvolvimento capitalista – como atua o Estado na construção do território nacional? A maior expressão do poder do Estado sobre a economia – e consequentemente, sobre o território – é a sua moeda nacional (ANDRADE, 1987; BRANDÃO, 2007). O dinheiro tem a propriedade primeira de conseguir regular as trocas e as produções como forma de garantia da estabilidade (SANTOS, 2007). Garantir a estabilidade, neste caso, nada mais é do que garantir a unidade territorial. Para Andrade (1987, p. 242), “pela constituição de uma zona monetária única em um Estado-nação, realiza-se uma das ideias mais antigas da política: homogeneizar um espaço geográfico.”³⁰ O autor (*Idem*) conclui que, devido à importância da moeda na regulação do mercado, é indissociável a existência do Estado com a do

³⁰ “*Par la constitution d'une zone monétaire unique dans un Etat-nation se réalise une des idées les plus anciennes sur la politique: homogénéiser un espace géographique.*” [tradução livre]

mercado, porque é papel do Estado a definição e reprodução da forma geral de um dos fundamentos primeiros do mercado, ou seja, a própria moeda.

Num contexto de maior autonomia do Estado sobre o controle da economia:

o dinheiro [...] é parcialmente um respondente interno das modulações internacionais. Mais profundamente a partir da presença forte do Estado, esse dinheiro é representativo das relações, então profundas, entre Estado territorial, território nacional, Estado nacional, nação. (SANTOS, 2007, p. 16)

Porém, em um contexto de maior internacionalização das relações de troca e produção, os Estados-nação deixam de ter controle absoluto dos instrumentos de regulamentação do mercado. Para Santos (*Ibidem*, p. 19), o aumento da internacionalização das relações traz consigo o aumento da competitividade entre as empresas globais como lógica de integração entre os mercados nacionais:

todos os mercados, por menores que sejam, são fundamentais – isso também é globalização. Desse modo, por menor que seja um lugar, por mais insignificante que pareça, no mundo da competitividade este lugar é fundamental porque as empresas globais dependem de pequenas contribuições para que possam manter o seu poder.

Ao se internacionalizarem, as empresas globais não têm mais nos Estados a autoridade maior e única para governá-las de forma a garantir a unidade territorial da nação, visto que, para a empresa global, a unidade territorial que deve ser garantida é aquela estabelecida pelo seu próprio mercado, por consequência, um mercado transnacional. As empresas globais necessitariam, então, de:

governos globais representados pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Mundial, pelos bancos regionais, como BID, pelo consenso de Washington, pelas universidades centrais produtoras de ideias de globalização e pelas universidades subalternas que aceitam reproduzi-las. (*Idem*)

Aos Estados não poderia ser confiado o governo da economia global, pois “estes podem decidir atender aos reclames das populações.” (*Idem*) Mesmo assim, é impossível compreender o mercado transnacional na atualidade sem os Estados, visto que a globalização não trouxe a sua extinção: mesmo a não-regulamentação de alguns mercados nacionais deve ser vista como uma política de regulamentação.

O que acontece é que grande parte dos instrumentos macroeconômicos ainda são regulamentados pelo Estado como forma de garantir a unidade territorial – câmbio, taxa de juros, emissão de moeda, política fiscal, etc. Para Brandão (2007, p. 188), “o recorte nacional envolve necessariamente algum nível de autodeterminação e autonomia [...] portanto, envolve *proteção e controle* sobre os mecanismos *auto-reguladores* das forças mercantis.” [grifo no original] E conclui que o estabelecimento do recorte nacional é condição primária para “a manipulação dos instrumentos formadores dos preços econômicos, do câmbio, dos juros e dos salários”. (*Ibidem*, p. 184)

Porém, o descompasso entre Estado, economia, população e território proveniente da transnacionalização do mercado faz com que as medidas tomadas pelo Estado repercutam de forma diferenciada no território – incluindo aqui a criação, manutenção, aprofundamento ou diminuição das diversidades regionais. Se, por um lado, essas medidas podem garantir uma maior integração entre alguns setores do mercado nacional, podem, de outro lado, excluir ainda mais algumas partes do território nacional das lógicas do mercado. O território nacional – enquanto porção de área na qual o Estado exerce o seu poder de controlar a economia – desvincula-se do território enquanto divisão político-administrativa. O Estado passa a ter como prática, então, a de tentar integrar esses dois territórios através do governo da economia e da população utilizando como instrumento o ordenamento do território.

Este movimento de integração nacional pode ser considerado, conforme Boisier (1989, p. 590), o fundamento do desenvolvimento:

toda sociedade persegue certas metas fundamentais, além dos conhecidos objetivos de desenvolvimento, e esses objetivos primários têm a ver com a necessidade de reprodução e ampliação da base econômica do sistema social, com a manutenção de uma relativa estabilidade social, que permita aquela reprodução e com a necessidade de manter a integridade territorial da Nação.

E continua,

a reprodução e a ampliação permanente da base econômica ou do sistema produtivo correm perigo ou se limitam, em situações nas quais a população e o próprio aparelho produtivo encontram-se excessivamente concentrados [...] em segmentos muito reduzidos do território. (*Ibidem*, p. 591)

Faz-se necessário um exercício de síntese do que tratamos até aqui, e, para tal, retomamos a definição que demos de território nacional: ele nasce da

capacidade do Estado em governar a população através da economia. Para garantir a unidade territorial o Estado deve realizar a reconversão produtiva ou a integração de novas porções do território à lógica de mercado para que o sistema de preços cumpra a sua função: a maximização da produção e do consumo – e, para tal, o Estado necessita territorializar o seu controle de forma diferenciada (relações regionais) nas porções do território em que a economia não atenda ao princípio da maximização tendo em vista os quatro processos desencadeados pelo atual estágio de desenvolvimento capitalista. Estes movimentos de reconversão e integração são resultados de práticas de ordenamento do território, uma vez que está em jogo a localização e integração das atividades econômicas. Por isso, ordenamento e desenvolvimento são entidades que se relacionam mutuamente. Este exercício de sistematização serve para estabelecer os procedimentos pelos quais o Estado governa o seu território (ordenamento territorial) e, principalmente, porque o governa (desenvolvimento).

Para La Perrière (*apud* FOUCAULT, 2007) o governo diz respeito a dispor as coisas. Ora, se o fim conveniente é a maximização da produção e do consumo, ou seja, o *bom desenvolvimento* da economia, a disposição das coisas (população, estrutura produtiva, infraestrutura, etc.) deve ter como resultado exatamente este fim, e é para tal que o ordenamento do território torna-se uma prática do Estado. Isto quer dizer que a população, a estrutura produtiva, e assim por diante, devem ser dispostas no espaço da forma mais *econômica* possível – ou seja, maximizando as relações econômicas de toda a população e todos os recursos existentes no território – pois apenas desta forma o Estado garantiria a unidade territorial que seria, por sua vez, a base da construção da nação. É bom atentar ao fato de que, neste caso, a nação terá como base maior a integração da população através do mercado.

O que propomos, aqui, é entender como o Estado governa o seu território, como ele pode integrar porções até então periféricas do território à lógica do mercado. Queremos entender, principalmente, como instrumentaliza o controle e prática de ação sobre o território, ou seja, como procede a disposição das coisas no espaço: mais ainda, como ele opera o ordenamento territorial – do qual a política de Territórios Rurais é um exemplo.

A partir do entendimento de conceitos geográficos como região e território, da sua relação com a construção do território nacional tendo em vista o

controle sobre a economia e o contexto em que o Estado tem que atuar (visto os quatro processos descritos por Brandão) foi possível identificar a necessidade de governar o território através do seu ordenamento (disposição das coisas tendo em vista a maximização da produção e consumo) para que o desenvolvimento do mercado possa dar coesão à construção da nação. As análises realizadas nos dão as bases necessárias para que possamos abordar o ordenamento como instrumento de intervenção através da organização das bases territoriais da economia como forma de criar um sistema socioeconômico que possa desenvolver o mercado na sua plenitude.

3.2 Ordenamento, planejamento e regionalização

Retomamos, aqui, a concepção do Estado brasileiro – que define a coesão territorial “como elemento harmonizador dos processos de ordenamento (regulação descendente), e de desenvolvimento (reação ascendente) das sociedades nacionais” (BRASIL, 2005b, p. 21) – para argumentarmos que entendemos o ordenamento do território como uma estratégia utilizada pelo Estado para que um determinado sistema socioeconômico (o território nacional) se desenvolva através da maximização da produção e do consumo de bens e serviços – enquanto o ordenamento *desce* em direção à sociedade, esta deve *reagir* desenvolvendo relações econômicas que fortaleçam o mercado. É através do ordenamento do território que o Estado-nação busca incluir no sistema de mercado porções do território – ou reestrutura produtivamente porções do território fragilmente incluídas – onde o conjunto da população e da economia não responde ao princípio da maximização.

O ordenamento, como forma de governo do território pelo Estado, pode ser considerado parte de um espectro mais amplo da forma como o Estado atua na economia: o ordenamento territorial faz parte do planejamento econômico onde o Estado define a sua intervenção dentro do sistema de governo da população através da economia. O planejamento econômico surge da necessidade de atingir determinados objetivos socioeconômicos que garantam a eficiência econômica (MINDLIN, 2003), e é nesta instrumentalização do planejamento que se ancora o ordenamento territorial.

Para Mindlin (*Idem*), o objetivo do planejamento econômico é corrigir as distorções que o mercado implica ao sistema social. Sob a tutela da distribuição ótima dos recursos e meios de produção, o planejamento garantiria o *desenvolvimento* da sociedade que dele fizesse uso, ou seja, o desenvolvimento seria o funcionamento de um mercado que não implica distorções ao sistema social – até mesmo porque um sistema social *distorcido* não seria capaz de fazer o mercado funcionar na sua plenitude.

Reforçando a eficiência econômica como objetivo do sistema socioeconômico nacional, Merlin (2002) considera que o ordenamento do território não seria uma arte, uma ciência ou ainda uma técnica, mas sim uma prática: para além das leis da ciência ou dos métodos da técnica, ele sobrevive do empirismo. O autor defende que o ordenamento do território seria:

a ação e a prática [...] de dispor com ordem, através do espaço de um país e com uma visão prospectiva, os homens e suas atividades, os equipamentos e os meios de comunicação que podem utilizar, levando em conta as restrições naturais, humanas e econômicas, ou estratégicas [...] a fim de permitir que as funções e as relações entre os homens se exerça na forma *mais cômoda, econômica e harmoniosa*.³¹ [grifo nosso] (*Ibidem*, p. 1)

Ao estabelecer uma definição que relaciona a ordem como estratégia de ocupação, o autor (*Idem*) diferencia o ordenamento do território pela intervenção voluntária baseada mais na experiência do que no conhecimento – por isso a sua insistência em defini-lo como uma prática.

Mesmo com mais de trinta anos de diferença em seus estudos sobre o ordenamento do território, Andrade (1971, p. 35-36) não foge à regra do ordenamento enquanto prática: “observa-se que no *aménagement du territoire*³² se procura estudar o problema das diferenças de desenvolvimento regional encarando-o de forma globalizada [...] [fazendo] aquilo que os franceses chamam de prospectiva.” Para o autor (*Idem*), o ordenamento do território deveria resolver o problema fundamental da modernização das estruturas produtivas – isto porque, na época, entendia-se que o subdesenvolvimento era uma característica de regiões

³¹ “l’action et la pratique [...] de disposer avec ordre, à travers l’espace d’un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu’ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques [...] afin de permettre que les fonctions et les relations entre les hommes s’exercent de la façon la plus commode, la plus [économique et la plus harmonieuse].” [tradução livre]

³² O autor evita, em seu livro, traduzir o vocábulo *aménagement du territoire* pois, para ele, não existiria uma palavra em português que pudesse exemplificar o seu conteúdo. De qualquer forma, no prefácio, ele relaciona o conceito com organização do território.

com estruturas produtivas não-industrializadas, ou seja, não conseguiam maximizar produção e consumo devido à falta de industrialização da produção.

Porém, remanesce certa obscuridade sobre o que seja, exatamente, a forma *mais cômoda, econômica e harmoniosa de organizar o espaço*. Retomando Merlin (2002), o autor define quatro dilemas que estabeleceriam os critérios de discussão: planificação-liberalismo; desenvolvimento econômico-igualdade espacial; eficácia-equidade; ordenamento-ambiente. Merlin parece reconhecer, aparentemente, a complexidade socioeconômica com a qual o ordenamento do território precisaria lidar para garantir que as relações entre os homens, dentro do território nacional, aconteçam da forma *mais cômoda, econômica e harmoniosa*.

O ordenamento teria, neste sentido, o papel de dar coerência ao sistema econômico de um país – coerência, aqui, entendida como a inexistência de desigualdades regionais surgidas dos desvios provocados pelos desdobramentos espaciais da reprodução do capital. Uma das formas de fazê-lo é através dos pressupostos do *divide et impera* e da governamentalidade, ou seja, separando territórios onde a população e a economia não *funcionam* e favorecendo nestas áreas um controle do social para que o sistema econômico volte a se desenvolver plenamente – do qual a política de DTR no Brasil é um exemplo.³³

Outro fundamento para a coerência do sistema econômico e, por conseguinte, do trinômio comodidade-economia-harmonia, estaria nas condições de eficácia de uma política de ordenamento do território. Ao negar o primado do economicismo das políticas de desenvolvimento, Merlin (*Idem*) defende que a repartição equilibrada dos homens, das atividades e das riquezas – algo que não seria, na sua opinião, alcançada pelas livres regras do mercado – deve garantir a igualdade espacial de oportunidades dos indivíduos em participar deste sistema (homens, atividades, riquezas, todos se relacionando através do mercado). As preocupações sociais, que o autor trabalha sob o matiz da equidade espacial, são definidas como as diferenças regionais das estruturas produtivas, mas, o autor (*Ibidem*, p. 436) garante que é possível aliar equidade com eficácia econômica, desde que se considere, no processo prospectivo do ordenamento do território,

³³ Vide item 2.2.

“das[as] tradições e dos[os] particularismos que fazem a riqueza, a qualidade, a atratividade de uma região, um lugar, uma cidade.”³⁴

Os dilemas e conclusões do autor retomam, por fim, as análises que realizamos no item anterior: remeter o ordenamento como forma de controle dos desdobramentos espaciais da população e da economia, ou seja, o Estado intervém na (re)estruturação do território de forma a garantir um sistema onde o desenvolvimento pleno do mercado seja a reação da sociedade a este sistema. Os quatro dilemas apresentados deveriam servir como uma tensão originária para as condições ideais num determinado país para a unidade territorial: lembrando sempre do conceito de território nacional que demos no item anterior, isto significaria a tão sonhada integração de toda a população e de toda a economia de um país dentro do sistema de mercado – e, conseqüentemente, de um sistema socioeconômico que funcione através dos quatro processos desencadeados pelo desenvolvimento capitalista (homogeneização, hegemonia, polarização e integração).

Assim como Merlin, Andrade (1971, p. 39) também atribui ao ordenamento do território a função de dar unidade territorial:

o programa regional seja [é] uma aplicação do plano nacional à região [...] Desde que se estabelece as fronteiras de um país, a soberania do mesmo sobre um território, é natural que se deva sempre encarar essas políticas de modernização, de desenvolvimento, em função do todo nacional e não formular para cada região um programa próprio ignorando os problemas e os programas de desenvolvimento das regiões vizinhas.

Apesar do lapso de tempo, é possível observar também em Andrade que o ordenamento institui-se como forma de intervenção do Estado no governo da população através da economia. Mesmo atribuindo ao ordenamento do território uma preocupação com o homem-habitante, escala mais ampla do que o homem-produtor, o autor (*Ibidem*, p. 46) revela o que seja, para ele, o homem-habitante:

desenvolvimento, até certo ponto é industrialização, mas a industrialização não pode ser feita no vácuo [...] o *aménagement du territoire* deve, perdendo aquele espírito de preocupação só com o lado econômico, preocupar-se também com o lado humano, fazer com que haja uma coordenação do desenvolvimento industrial com o desenvolvimento agrícola, pecuário e com a exploração mineral [...] Deve ser feita ainda uma organização de educação, de formação profissional da população na área em que se vai atuar.

³⁴ “*des traditions et des particularisme qui font la richesse, la qualité, l'attrait d'une region, d'un terroir, d'une ville.*” [tradução livre]

As dimensões fora da indústria apresentada por Andrade são, todas elas, relacionadas com a produção e com a dimensão mercantil da vida humana, até mesmo na sua preocupação com a educação, que deve se relacionar com a profissão que o indivíduo irá desenvolver. Mesmo sabendo do tempo que nos separa do autor, ainda hoje é possível observar políticas de ordenamento territorial pautadas no trabalho, ou seja, na inclusão social dos indivíduos através do mercado de produção e consumo de bens e serviços. Se, num primeiro instante, poderíamos estar nos deixando levar pelos anacronismos, o que concluímos, é que o ordenamento do território sempre foi – inclusive na sua época gloriosa da França das décadas de 1960 e 1970, base para os estudos de Andrade – uma forma de governo do território nos moldes que vínhamos debatemos.

Exemplo é o projeto de Jovens Rurais em movimento, em implantação pelo CEDEJOR. No mesmo momento em que é um projeto de educação para jovens – a princípio sem vínculo direto com a produção de novas mercadorias – é um projeto que capacita os jovens para serem Agentes de Desenvolvimento. Um movimento que consiste em criar grupos de jovens em todas as comunidades para fortalecer as discussões na base da sociedade sobre geração de renda e desenvolvimento.

É clara a vinculação, tanto em Andrade (1971) quanto em Merlin (2002), do ordenamento do território como prática exercida dentro de uma concepção de mundo européia, e mais, os dois partem especificamente da experiência francesa para explicarem o funcionamento do ordenamento do território. Apesar de “os métodos de análise e representação dos processos de territorialização para a caracterização dos tipos e dos valores territoriais [...] são [serem] pensados e referidos ao território europeu” (MAGNAGHI *Apud* SAQUET, 2007, p. 157), isto não significa que a prática brasileira de ordenar o seu território não possa utilizar, com a devida tradução, as aprendizagens possíveis elaboradas pelos estudos europeus.

Para Saquet (2007, p. 157), “é necessário estarmos atentos às singularidades e particularidades da formação territorial brasileira, tão heterogênea e com um processo histórico particular.” Isto fica evidente quando o próprio Merlin (2002) atenta às dificuldades de elaborar políticas de ordenamento do território em países ditos subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Por hora, faz-se

importante compreender o contexto em que o ordenamento do território é debatido no Brasil e qual é o seu quadro analítico.

Pelo fato das experiências de ordenamento do território serem restritas a poucos países – majoritariamente europeus – e de não se basear em conhecimentos sólidos (como se fosse uma ciência) ou métodos específicos (como se fosse uma técnica), dificulta-se a elaboração de uma abordagem *genuinamente* brasileira. Porém, o governo brasileiro tem realizado exercícios de debate sobre o tema. Prova disto é a publicação do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2005d), *Para pensar uma política de ordenamento territorial*, que agregou diversos acadêmicos e gestores públicos em um *workshop* em 2005 para debater as bases conceituais do ordenamento do território para a realidade brasileira.

Como identifica Becker (2005), na sessão de síntese do referido *workshop*, a conceituação de ordenamento territorial mais usual entre os participantes do *workshop* é aquela oriunda da Carta Européia de Ordenamento do Território (CONSELHO EUROPEU, 1984, p. 9-10):

O ordenamento do território é a tradução espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica da sociedade. [...] É, simultaneamente, uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspectiva interdisciplinar e integrada tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto. [...] O ordenamento do território deve ser democrático, integrado, funcional e prospectivo. [...] O ordenamento do território deve ter em consideração a existência de múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais que influenciam a organização do espaço, o caráter aleatório de todo o estudo prospectivo, os constrangimentos do mercado, as particularidades dos sistemas administrativos, a diversidade das condições socioeconômicas e ambientais. Deve, no entanto, procurar conciliar estes fatores da forma mais harmoniosa possível.

Mesmo com Becker (2005) reconhecendo a falta de clareza do conceito expresso pela Carta Européia – talvez pelo contexto da sua aprovação, na qual deveria agregar todos os posicionamentos possíveis dos ministros europeus que elaboraram o documento tendo como resultado um conceito onde tudo cabe (prática que já delatamos no conceito de território na política brasileira de DTR) – é possível observar alguns ideais que se repetem com as conceituações que vínhamos tratando anteriormente: equilíbrio regional, organização física do espaço, estratégia de conjunto (coerência), ação prospectiva, harmonia.

Para a autora (*Ibidem*, p. 72), o ordenamento do território pode ser conceituado como “o conjunto de decisões que afetam o território e que são da

competência do setor público.” A autora estabelece um paralelo entre as conceituações de território – sem o qual a sua conceituação de ordenamento poderia tornar-se inócua – e reconhece, tanto no paralelo que estabelece como nos participantes do *workshop* brasileiro, de forma uníssona, o poder como elemento estruturador do território. Desta forma, torna-se interessante trazermos a conceituação de um dos autores que participaram do evento (COSTA, 2005, p. 58):

ordenar o território é pensar e atuar no conjunto das forças que modelam atualmente o desenvolvimento do país, a partir de um olhar da União sobre o conjunto das regiões e lugares e de uma estratégia que vise, sobretudo, a coordenar as políticas territoriais setoriais e emprestar a elas uma necessária racionalidade técnica.

Novamente nos deparamos com o desenvolvimento como objetivo indiscutível e com o fato de que, para alcançá-lo, faz-se necessário uma *racionalidade técnica* nas políticas territoriais. Esta racionalidade técnica, dentro do debate de planejamento que apresentamos no início deste item, demonstra, mais do que nada, a despolitização tanto do desenvolvimento quanto do próprio planejamento. Conforme Escobar (2000, p. 221): “o planejamento, portanto, depende de várias práticas consideradas como racionais e objetivas, mas que, na realidade, são altamente ideológicas e políticas, e é através delas que ele se desenvolve” e continua:

práticas institucionais como o planejamento e a implementação de projetos [...] dão a impressão de que as políticas são fruto de atos racionais e isolados, e não de um processo de aceitação de interesses conflitantes, um processo no qual fazem-se escolhas, efetuam-se exclusões, e impõem-se visões de mundo. (*Ibidem*, p. 222)

Na análise do conjunto das intervenções realizadas no *workshop*, é possível perceber algumas convergências entre os participantes: o ordenamento tem como objetivo garantir a coerência do território como um todo (diminuição dos conflitos e disparidades) sendo representado pela escala nacional; assim sendo, é responsabilidade da União a coordenação geral das políticas de ordenamento, incluindo aqui, uma maior compatibilização entre as políticas setoriais; elas devem ter como resultado a eliminação dos desequilíbrios regionais e a integração nacional (entendida em diversos matizes: social, econômico, cultural, ambiental, etc.).

O governo brasileiro utiliza espaços como esse *workshop* para basear os seus entendimentos sobre a elaboração de uma política nacional de ordenamento

territorial. Muitos dos eventos e documentos produzidos³⁵ são elaborados em parceria com a IICA, agência internacional da qual já fizemos menção no Capítulo 2 como uma das principais responsáveis pela inclusão no Brasil das discussões sobre o DTR. Ao realizar estes debates, o governo torna mais explícitos os processos que apresentamos anteriormente sobre como o Estado estrutura a construção do território nacional. Sobre o bom governo da economia:

No contexto de um Estado que redefine seus papéis, eventuais políticas territoriais são avaliadas por sua capacidade de apoiar a elevação da produtividade e da competitividade das economias e, de certa forma, por seus efeitos de cunho social. (BRASIL, 2006c, p. 4)

Sobre os processos de integração do território e construção da sua hegemonia:

os processos de integração conformam-se ao redor do desenvolvimento de solidariedades, na busca de uma modalidade de autonomia que garanta o desenvolvimento menos dependente da economia mundial, o da hegemonia de um outro Estado ou bloco. Convertem-se assim numa estratégia que, sobre a base de contigüidades geográficas, incrementa a troca comercial, os investimentos, a transferência de tecnologia e, em geral, aumenta a eficiência econômica mediante a convergência de vontades políticas. (*Ibidem*, p. 12)

Todas essas concessões sobre o ordenamento têm, na sua base, o estabelecimento de uma forma diferenciada de posicionamento do Estado no controle do território nacional e na regulação da vida social a fim de garantir um objetivo que é fundador da sociedade capitalista: a de maximizar consumo e produção. Lembremos da relação entre ordenamento e desenvolvimento elaborada pelo próprio Estado brasileiro (BRASIL, 2005b), onde o ordenamento é uma regulação descendente e o desenvolvimento, uma reação ascendente – o Estado estabelece o macrorregulamento do sistema socioeconômico para que a vida social se desenrole dentro dos parâmetros de desenvolvimento pleno do mercado. É possível observar este movimento na política de DTR no momento em que a definição da própria política – incluindo as áreas de prioridade e as formas de atuação – são estabelecidas pelo poder central e cabe aos grupos sociais do

³⁵ Os estudos são, majoritariamente, elaborados por Universidades brasileiras que capitalizam, principalmente, geógrafos e economistas – muitos deles, como a própria Becker, com atuação tanto na Academia como no Governo.

Território adequem-se ao esquema estruturado e se responsabilizarem pelo desenvolvimento como forma de reação ao ordenamento.³⁶

Desta forma, o ordenamento não põe em questão o *modus operandi* da sociedade, apenas tenta garantir que o desenvolvimento se manifeste na sua plenitude. É com esta base que Moreira (2007, p. 77) irá definir a finalidade do ordenamento do território: “controle regulatório que contenha os efeitos da contradição da base espacial sobre os movimentos globais da sociedade e a mantenha funcionando nos parâmetros com que foi organizada.” A contradição da base espacial, para o autor, é a tensão originária entre localização e distribuição a qual pede, necessariamente, uma regulação – e é no ordenamento do território que se enquadra esta regulação.

Podemos concluir que o Estado, na sua (re)estruturação territorial, busca uma forma mais eficiente de controle das dinâmicas territoriais da população e da economia, de forma a que estes dois campos *deem o seu melhor* dentro dos parâmetros do desenvolvimento capitalista. O ordenamento do território não é uma forma de buscar novos objetivos, mas sim, de garantir que o território nacional – que nasce da capacidade do Estado em governar a população através da economia – convirja com a totalidade da área delimitada pelas fronteiras nacionais tendo em vista o desenvolvimento de um sistema no qual devem participar a totalidade da população e da economia circunscrita nesta área.

Dentro do território, os desequilíbrios regionais – que nascem da diferenciação na vivência das relações de poder dentro do território – devem ser alvo de (re)estruturação produtiva para que o território seja homogeneizado através de processos concorrenciais – lembrar dos quatro processos desencadeados pelo desenvolvimento – e garanta, assim, a reprodução do capital, tudo isto de forma *harmoniosa, econômica e cômoda*. Em suma, o ordenamento do território opera diferentes porções do território – em diferentes escalas – de forma a dá-lo uma coerência interna (leia-se pleno desenvolvimento do mercado) mesmo que isto signifique posicionamentos contraditórios.

Neste momento, faz-se necessário entender, dentro do ordenamento territorial, como o Estado tem operado com um dos instrumentos que mais se adéqua ao primado do *divide et impera*: a regionalização. O que queremos

³⁶ No item 2.1 já relatamos como o DTR tem por princípio a responsabilização dos grupos sociais do Território pelo desenvolvimento.

argumentar – resgatando o debate no início deste capítulo – é que o estatuto da região a torna “uma dimensão escalar do espaço [...] mediante uma funcionalização do poder no território.” (BALBIM, 1996, p. 168) Não queremos perder este horizonte no breve debate que faremos agora sobre a relação entre ordenamento do território e região.

A região serviu de base para os estudos da Teoria Clássica da Localização. Nesta perspectiva, a região, conceitualmente, é um fato dado, sendo que interessa aos teóricos explicar o porquê do seu aparecimento. Para Lemos (2006, p. 177), na teoria clássica “o arcabouço conceitual de região compreende os conceitos de área de mercado, centralidade urbana, base exportadora e polarização econômica.” Não cabe a nós discorrer sobre cada um desses conceitos, devemos apenas nos ater ao fato de que esses são os critérios que eram usados para entender as desigualdades regionais até a década de 1970. A região era, antes de tudo, um instrumento de pesquisa. Importava à economia a regionalização funcional do espaço: a identificação das diferenças regionais através da identificação dos fluxos que percorrem o espaço (CORRÊA, 2001).

A partir da década de 1990, a Nova Geografia Econômica estabelece que “as regiões surgem em função de vantagens locacionais da interação entre o custo de transporte e as economias de aglomeração.” (LEMOS, 2006, p. 180) Neste contexto, “o novo espaço econômico surge sem território, no sentido da ausência de atores localizados que favoreçam ou dificultem a decisão empresarial” (*Idem*) Para a Nova Geografia Econômica a região é, assim como era para a Teoria Clássica da Localização, um espaço passivo às decisões sobre localização.

As duas correntes apresentadas utilizam o arcabouço teórico da região para definir métodos de regionalizações abstratas. Para Cunha (2003, p. 28), “os adeptos dos métodos de regionalização abstratos não estão produzindo regiões, mas sim uma visão espacializada delimitada de determinados fenômenos”. Contudo, mesmo que a regionalização não tenha como resultado a identificação de uma realidade socioespacial, argumentamos que, na elaboração de políticas de desenvolvimento, a região abstrata toma base territorial no momento em que o Estado reconhece esta regionalização como forma de atuação no território. Ou seja, o Estado define uma porção do território na qual irá estabelecer um controle diferenciado em acordo com o seu interesse político – como é o caso dos Territórios Rurais.

As regionalizações abstratas suportam políticas reais que são implantadas em uma realidade concreta. Conforme comenta Lemos (2006, p. 185): “a regionalização na perspectiva do desenvolvimento econômico tem como objetivo resgatar o papel do Estado no planejamento dos investimentos estratégicos de integração nacional e o desenvolvimento do sistema urbano-regional.”

Para evidenciar nossa argumentação, resgatamos Viscardi (1994, p. 95), quando diz que a criação de uma região é “elaborada no decorrer do tempo por atores coletivos que a ele [espaço regional] se relacionam direta ou indiretamente.” Quando o Estado cria uma mediação escalar do espaço como interface para o seu domínio, apropriação e transformação, há, sim, uma delimitação regional que não foge ao debate que queremos realizar.

A constatação desta forma de delimitação regional não é uma justificativa para as políticas elaboradas nesses períodos – tenham sido elas equivocadas ou não, essa não é a análise que fazemos – mas sim, para argumentarmos que a região não é um domínio absoluto de uma *comunidade regional*, mas existe um aspecto relacional na sua identificação e delimitação que vai além da abstração da regionalização funcional. A vinculação entre região e atores localmente definidos não é absoluta. O Estado nacional – que não é um ator localmente definido – pode se territorializar regionalmente, ou seja, se transformar em um ator regional, que se identifica com aquela porção do território: assim o faz, pois facilita o seu domínio – voltamos aqui para a estratégia do *divide et impera*. E é este movimento que caracteriza a reestruturação do Estado nas formas atuais de tratar as questões regionais na escala nacional, como é o caso da política de Territórios Rurais.

Diniz e Crocco (2006) estabelecem três gerações de políticas regionais: a perspectiva keynesiana (*top-down*); o enfoque na competitividade (*botton-up*); e a síntese exógeno-endógeno. É nesta última que iremos nos debruçar:

As políticas de terceira geração se baseiam no reconhecimento de que uma nova orientação não necessariamente requer mais recursos, mas sim o aumento da *racionalidade sistêmica* no uso dos recursos e dos programas existentes. A terceira geração, de certa forma, supera a oposição entre políticas de desenvolvimento exógeno e endógeno. [grifo no original] (HELMSING *Apud* DINIZ e CROCCO, 2006, p. 15)

Para os autores, as políticas de terceira geração – onde poderíamos incluir a política brasileira de DTR – consideram que o posicionamento econômico

dos sistemas regionais deve ter tanta importância quanto as políticas e contextos (inter)nacionais. Este é o ponto onde se apoiaria a garantia da racionalidade sistêmica que pode ser entendida como a busca por um grau mínimo de unidade entre a inserção regional e a inserção nacional no mercado transnacional. Para obterem a unidade, região e território nacional – duas unidades de área que são diferenciadas por natureza – devem ter uma convergência política entre os objetivos econômicos finais (conforme temos argumentado durante toda a dissertação, esta convergência é garantida pela hegemonia entorno da concepção de desenvolvimento). A região precisa funcionar de acordo com o predicado nacional, e o território nacional deve garantir que a região tenha capacidade de inserção no mercado.

Para construir a convergência política, o Estado precisa se territorializar na mesma escala da região. Ao analisarem a definição da escala territorial como a maior dificuldade da regionalização da ação pública, Diniz e Crocco (*Idem*) estabelecem que qualquer regionalização deve levar em conta não só as características econômicas, mas, também, os condicionantes ambientais e “a identidade e a vinculação entre população e território, de forma a dar consistência e representatividade aos atores regionais.” (*Ibidem*, p. 27)

A ideia, não de trazer os atores regionais para os centros de decisão, mas levar os centros de decisão até a região respeitaria um princípio de subsidiariedade³⁷ na atuação do Estado. O problema é que nunca é possível levar à região todo o poder decisório nacional, de forma que a inclusão dos atores localmente definidos junto ao Estado se dá de forma precária e hierarquizada. E mais, ao se territorializar regionalmente, o Estado goza, ele próprio, de um estatuto regionalista no sentido de que se identifica de forma direta com aquela porção do território e, como consequência, facilita o exercício da sua hegemonia sobre a porção do território que entende ser necessário *controlar de perto*. Exemplo disto, no Território Centro-Sul, é tanto a sua própria delimitação espacial, a qual foi definida sempre pelo MDA e nunca pela vontade dos atores regionais, quanto a rejeição da organização política regional apresentada pelos atores regionais que se viram impelidos a formalizarem o CGT.

³⁷ Podemos considerar a subsidiariedade como a qualidade de ingerência ou não-ingerência de grupos maiores junto a grupos menores relativo à capacidade dos grupos menores em realizar as tarefas que lhe são estatutárias (GERALDI, 2010).

No Brasil, esse movimento ocorre, principalmente, em duas perspectivas. A primeira delas concerne na perversidade do pacto federativo brasileiro que garantiu autonomia aos Estados e Municípios, porém, concentrou na União os meios financeiros e operacionais para intervir nas realidades socioeconômicas. O resultado é a municipalização do Estado nacional no momento em que os entes federativos menores operam repasses de recursos da União em acordo com os critérios estabelecidos pela própria União. Os Municípios tornam-se, destarte, gestores de programas nacionais. No Capítulo 2 já demonstramos como este movimento caracteriza a política de DTR no Brasil ao discorrermos sobre os projetos específicos e como tomam forma no Território ao se traduzirem em um contrato entre município-MDA para a implantação de projetos que se enquadram na atuação do MDA para o país.

O segundo movimento é intrínseco às políticas de caráter territorial, incluindo aqui a política de DTR. Ao declarar as regiões como Território (com T maiúsculo) referendado pela União, o Estado põe em prática um dos princípios do ordenamento territorial definidos por Andrade (1971, p. 36):

É necessário que a população da região que vai ser beneficiada tenha interesse no desenvolvimento da mesma e colabore *voluntariamente* no esforço para atingir metas programadas. Dificilmente se pode fazer uma política dessa natureza [ordenamento do território] numa determinada região, sem contar com o consentimento e o apoio da população local; é necessário, então, primeiramente, engajá-la no processo de modernização. [grifo nosso]

À região, agora chamada de Território, é dada a impressão de que possui o controle sobre os processos para se desenvolver, como é possível observar no conceito que o próprio Território Centro-Sul se dá enquanto um processo “conduzido de forma participativa buscando sua autonomia, ou seja, capacidade para definir seus horizontes e a possibilidade real de impulsionar suas próprias políticas” (CGT, 2007, p. 3); porém, para fazê-lo, o Território tem que se enquadrar nas políticas nacionais da forma como o poder central determina. Ou então, como no ocorrido durante a 1ª Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural e Sustentável que reuniu os municípios do Centro-Sul, onde as propostas para a política de Territórios Rurais foram apresentadas como sendo propostas dos

agricultores, mas que, na verdade, são emendas apresentadas a um documento base elaborado pelo próprio MDA.³⁸

Diferente do que se esperaria nas políticas de terceira geração – que a região também influenciasse a escala nacional – o que ocorre é o confinamento dos atores regionais dentro de conselhos, fóruns e agências de desenvolvimento regionais que pouco ou nada decidem como única realidade política regional. Isto é visível no processo de definição dos projetos específicos onde, mesmo sendo o grande mote do CGT a realização das escolhas dos projetos, estes devem se enquadrar nos requisitos do MDA e representam, ao final, uma situação muito semelhante daquele que havia anteriormente à instalação do Território. Ou seja, não se aumentou o poder de decisão sobre as dinâmicas socioeconômicas, mas apenas se enquadrou a organização política regional na forma de organização política determinada pelo ordenamento como forma de controle do social.

Outro exemplo da mesma situação é a análise feita por Rech (2010, p. 87) sobre a participação dos conselheiros nas reuniões do CGT quando observa “certa exaustão dos membros do Conselho Gestor, que observam na prática das reuniões muita conversa, muita discussão e nenhum retorno prático e imediato.” Novamente é o argumento de que o ordenamento *desce* e deve provocar como reação ascendente – única reação possível – o desenvolvimento; dentro da estratégia do *divide et impera*, o Estado define uma forma de organização social diferente daquela já instalada mas que apresenta como resultado final uma melhoria do controle sobre a atuação das entidades locais junto ao poder central. É o exercício da hegemonia por parte do poder central na construção do território nacional.

Desta forma, o Estado inclui a população em uma realidade que pode controlar (os ditos conselhos e fóruns) e garante o estabelecimento de um governo que se caracteriza muito pouco pelo aumento da capacidade de governar – difundido pela alcunha de governança – e muito mais pelo aumento, por parte dos governantes, do controle sobre os governados através de um consentimento ativo promovido em nome do desenvolvimento.

No próximo item, iremos percorrer sobre as políticas brasileiras de ordenamento do território no período 1995-2010 para que possamos definir uma

³⁸ No item 4.2 iremos analisar melhor este acontecimento.

base de análise sobre a prática brasileira tendo em vista as considerações que foram feitas até o momento.

3.3 As políticas brasileiras de ordenamento do território

Não é possível falar, no Brasil, em uma política de ordenamento do território no singular. O país não possui, ainda, uma legislação específica sobre o tema, porém, isto não o impede de possuir um vasto leque de normas que tenham influência direta na organização da população e da economia no território, como é possível observar no Quadro 7. Nem tampouco falta ao país programas e políticas explicitamente de ordem territorial (Quadro 8). O conjunto das normas e políticas apresentadas delimita um desdobramento territorial da ação do Estado.

Mesmo sem uma política clara de ordenamento do território, é possível reconhecer – principalmente pós-1995, com a reinserção da dinâmica espacial dos processos socioeconômicos no planejamento governamental cuja importância estava renegada desde o final do período militar – que o Estado brasileiro impõe uma lógica territorial à sua atuação. Interessa nos saber, aqui, em que base se desenhou essa lógica no período 1995-2010 e qual a sua influência no reconhecimento das dinâmicas regionais brasileiras. Para tal, precisamos, antes de tudo, compreender qual é a dimensão espacial do sistema socioeconômico no Brasil que condiciona esta atuação.

Quadro 7 – Legislação nacional em vigor com incidência no ordenamento do território

Norma	Ementa
Lei nº 4.504, de 30/11/1964 Lei nº 4.771, de 15/09/1965 Lei nº 6.001, de 19/12/1973 Lei nº 6.513, de 20/12/1977	Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Institui o novo Código Florestal. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10/09/1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29/06/1965; e dá outras providências.
Lei nº 6.634, de 02/05/1979	Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 03/12/1970, e dá outras providências.
Lei nº 6.766, de 19/12/1979*	Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.
Lei nº 6.803, de 02/07/1980	Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição.
Lei nº 6.938, de 31/08/1981	Dispõe sobre a política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Lei nº 7.661, de 16/05/1988 Lei nº 7.754, de 14/04/1989	Institui o Plano de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios e dá outras providências.
Lei nº 8.171, de 17/01/1991 Lei nº 8.617, de 04/01/1993	Dispõe sobre a polícia agrícola. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências.
Lei nº 9.433, de 08/01/1997	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do Art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13/03/1990, que modificou a Lei nº 7.790, de 28/12/1989.
Lei nº 9.985, de 18/07/2000	Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.
Lei nº 10.257, de 10/07/2001	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Consituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
Medida Provisória nº 2.220, de 04/09/2001	Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências.
Decreto s/n de 28 de dezembro de 2001	Dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, institui o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, denominado de Consórcio ZEE-Brasil, e dá outras providências.
Decreto nº 4.297, de 10/07/2002	Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31/08/1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências.
Decreto nº 5.300, de 07/12/2004	Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16/05/1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências.

Fonte: BRASIL, 2006d

* - Em processo revisional sob a alcinha de Lei de Responsabilidade Territorial.

Quadro 8 – Políticas, planos e programas brasileiros com incidência territorial

Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA
 Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC
 Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU
 Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR
 Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA
 Política de Desenvolvimento Rural Sustentável - PDRS
 Política de Defesa Nacional
 Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH
 Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – ENIDS
 Planos Diretores Municipais
 Plano Nacional de Recursos Hídricos
 Planos Diretores de Bacias Hidrográficas
 Plano Nacional de Logística e Transportes - PNLT
 Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA
 Plano Nacional de Energia
 Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável Plano Amazônia Sustentável - PAS
 Plano de Desenvolvimento do Nordeste - PDNE
 Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste - PDCO
 Plano de Desenvolvimento do Semi-Árido - PDSA
 Plano BR-163 Sustentável
 Planos de Desenvolvimento Regional Integrado - PDRI
 Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais - PRONAT
 Programa de Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento
 Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico
 Programa de Apoio às Comunidades Quilombolas.
 Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF.
 Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar – PRONAF.
 Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas e Conservação de Solos na Agricultura.
 Projeto de Gestão Ambiental Rural – GESTAR.
 Programa de Áreas Especiais e Corredores Ecológicos.
 Programa de Agendas 21 Local.
 PROAMBIENTE.
 Programa de Regionalização do Turismo.
 Programa Luz para Todos.
 Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal – PRORIDE.
 Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira.
 Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões – PROMOVER.
 Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – CONVIVER.
 Programa da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO.
 Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem – MODERINFRA.
 Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais – MODERAGRO.
 Programa de Desenvolvimento do Agronegócio – PRODEAGRO.
 Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda – PROGEREN.
 Programa de Apoio Financeiro a Investimentos em Ferrovias nas Regiões Norte e Nordeste.
 Programa de Apoio Financeiro a Investimentos em Biodiesel.
 Programa de Apoio Financeiro a Investimentos em Fontes Alternativas de Energia Elétrica no Âmbito do PROINFRA.
 Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica.
 Programa de Fortalecimento e Modernização das Entidades Filantrópicas de Saúde e Hospitais Estratégicos Integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS.
 Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR.
 Programa de Arranjos Produtivos Locais.
 Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL
 Fundos Constitucionais de Financiamento - FCO, FNE e FNO
 Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA
 Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE
 Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA
 Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT
 Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS
 Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND

Fonte: BURSZTYN, 2006

A distribuição espacial da economia brasileira no pós-guerra é resultado de dois ciclos de expansão que ocorreram entre as décadas de 1950 e 1980. Até o início do século XXI, esses ciclos representaram três movimentos na espacialidade econômica brasileira (HADDAD, 2006, p. 21):

O período de concentração econômica espacial, que ocorre de 1950 a 1975, nos anos JK, de cada 100 novos empregos industriais criados no País, cerca de 72 foram criados apenas no Eixo Rio-São Paulo. O período de desconcentração econômica espacial, que vai da segunda metade dos anos 1970 até a primeira metade dos anos 1980 (1976-1986), denominado de reversão da polarização [...] E, finalmente, o período que vai de 1986 até o início do século XXI, de relativo equilíbrio na participação das economias regionais no Produto Interno Bruto, indicando o esgotamento ou a desaceleração do processo de desconcentração.

Esses movimentos consolidaram a ocupação do litoral brasileiro com grande concentração nas regiões sul e sudeste do país (Figura 22), concentrando nestas áreas, também, o aparato produtivo nacional e a subsequente produção de riqueza (Figura 23).

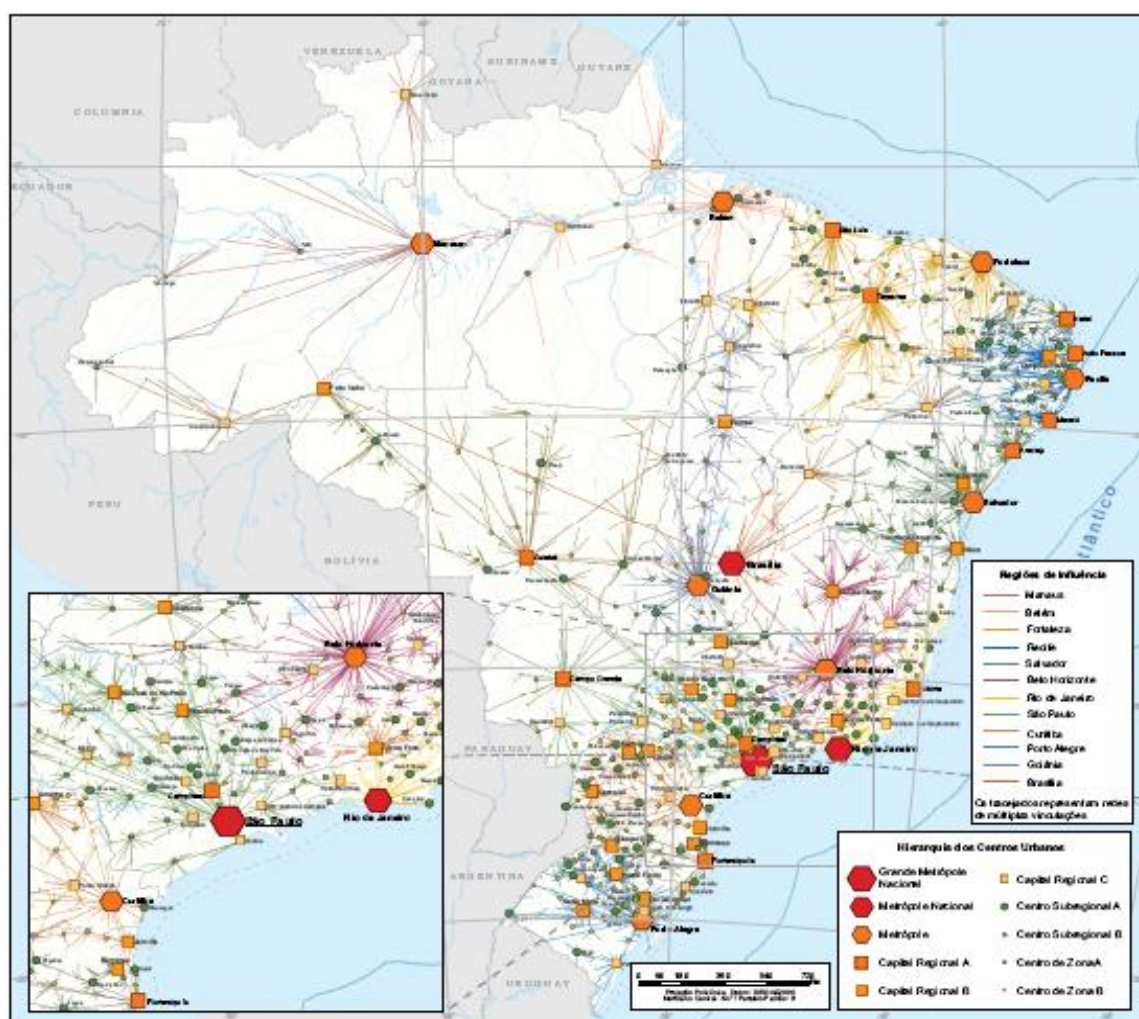


Figura 22 – Rede de cidades, 2007

Fonte: IBGE, 2008

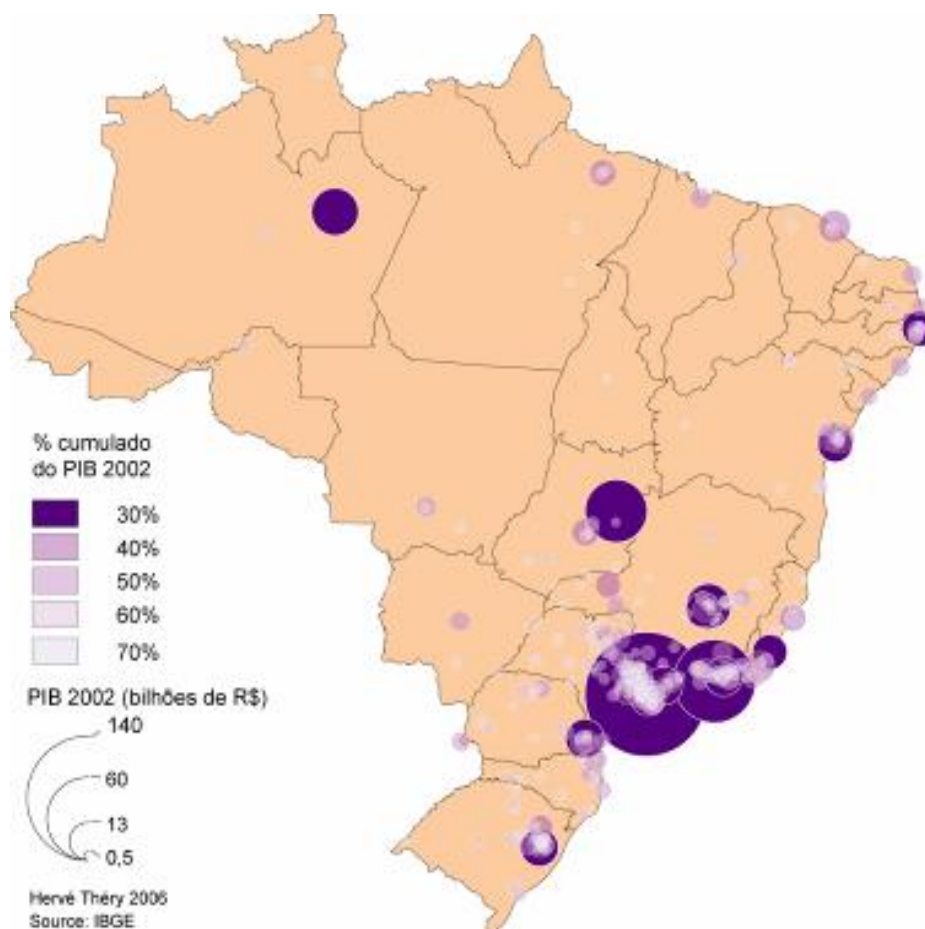


Figura 23 – Concentração do PIB, 2002
Fonte: THÉRY *Apud* BRASIL, 2006e

O último movimento (1986-2000) ocorre em um contexto de especialização regional devida, principalmente, pela abertura da economia brasileira na década de 1990 que trouxe consigo uma maior seletividade do capital. Neste sentido, forças concentradoras e desconcentradoras exerceram influência na espacialidade da economia brasileira através da atratividade regional ao investimento pela priorização da integração competitiva (ARAÚJO, 2000). As forças concentradoras são provenientes da tendência de investimento em áreas já dinâmicas e competitivas; já as forças desconcentradoras favorecem focos exportadores e a importância da logística nas decisões de localização. Como resultado:

as áreas de baixo crescimento estão concentradas nas áreas metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Recife; e a reaglomeração das áreas de maior dinamismo se deu em capitais ou cidades de porte médio, na grande faixa que vai da região central de Minas ao nordeste do Rio Grande do Sul, incluído o interior de São Paulo (DINIZ, 1995, p. 13)

A mudança da política comercial externa procedeu conforme previa Diniz (*Idem*): reconcentração e maior especialização das áreas mais industrializadas do país – devido ao fato de possuírem melhores condições de ganho de eficiência e capacidade de competição no mercado internacional – e, na mesma lógica, avanço das fronteiras agropecuárias e minerais.

Este contexto tem como um dos suportes uma política de ordenamento do território que visava garantir a conexão dos centros dinâmicos do Brasil ao mercado internacional. Ganha importância, mais do que a distância física, a distância econômica e, conseqüentemente, a integração nacional:

a valorização da infraestrutura econômica, principalmente a de transporte, que materializa o fluxo de produtos e pessoas, passou a ser definidora de eixos e de sua área de influência, para fins de planejamento integrado.[...] Considerada dessa forma, a ideia de eixo ignora as fronteiras internas e privilegia o processo de integração física como um instrumento de desenvolvimento e de integração interna, refletindo a preocupação com os desequilíbrios espaciais e sociais. (ABLAS, 2003, p. 173)

O governo FHC – independente dos resultados obtidos – inovou o planejamento governamental ao incluir na sua atuação a espacialidade do desenvolvimento nacional (GALVÃO e BRANDÃO, 2003). Outra novidade, acerca da tradição do planejamento regional brasileiro, foi o privilégio dado aos fluxos inter-regionais de bens primários ao invés dos ativos fixos intra-regionais (LEMOS, 2006). A atuação do governo se baseou no planejamento de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Figura 24) que delimitaram espacialmente o Plano Plurianual de 1996-1999, conhecido como *Brasil em Ação*.

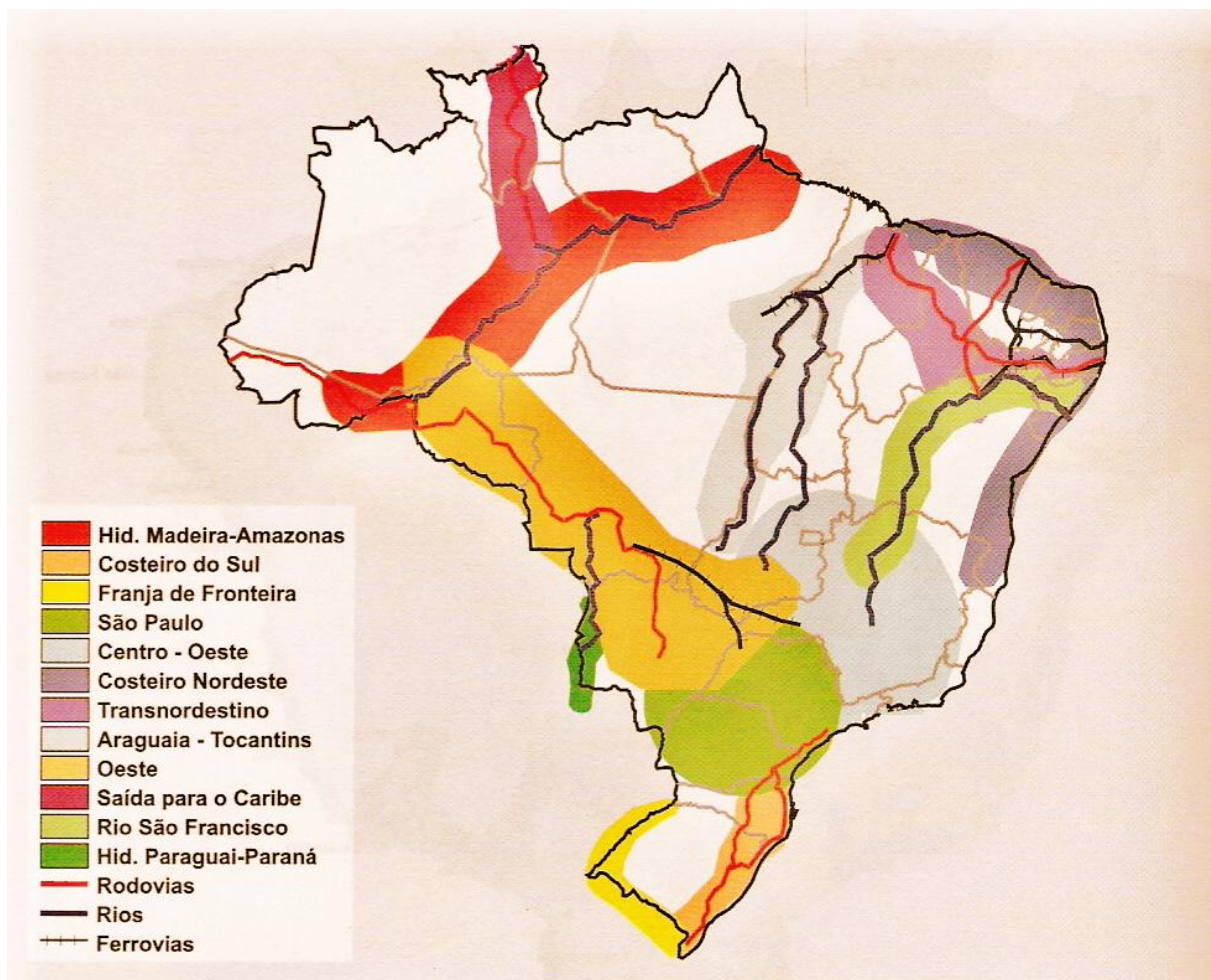


Figura 24 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento do Plano Plurianual 1996-1999
 Fonte: CONSÓRCIO BRASILIANA *Apud* GONÇALVES, BRANDÃO, GALVÃO, 2003

Segundo Ablas (2003), os eixos eram entendidos como vias de penetração em direção a áreas com vantagens competitivas definindo porções territoriais passíveis de serem integradas ao desenvolvimento nacional. Os eixos deveriam funcionar como “um corte territorial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com objetivos de planejamento cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos espaciais.” (BNDES *Apud* LEMOS, 2006, p. 187) O conceito operacional era o de regiões de planejamento com o objetivo de acessibilidade e estruturação interna com base na logística (LEMOS, 2006). Estas regiões compreendiam os eixos em si e a sua área de influência: “região complementar definida a partir das projeções espaciais das relações sociais nas imediações das vias de transporte e cuja lógica se reflete na integração e na hierarquia dos seus assentamentos humanos.” (BNDES *Apud* GALVÃO e BRANDÃO, 2003, p. 197)

Os eixos foram reincorporados ao PPA 2000-2003 (conhecido como *Avança Brasil*), em grande parte pela não realização das obras estipuladas na primeira versão (*Idem*). Conforme é possível observar na Figura 25, os doze eixos iniciais deram lugar para nove eixos que cobririam todo o território brasileiro.

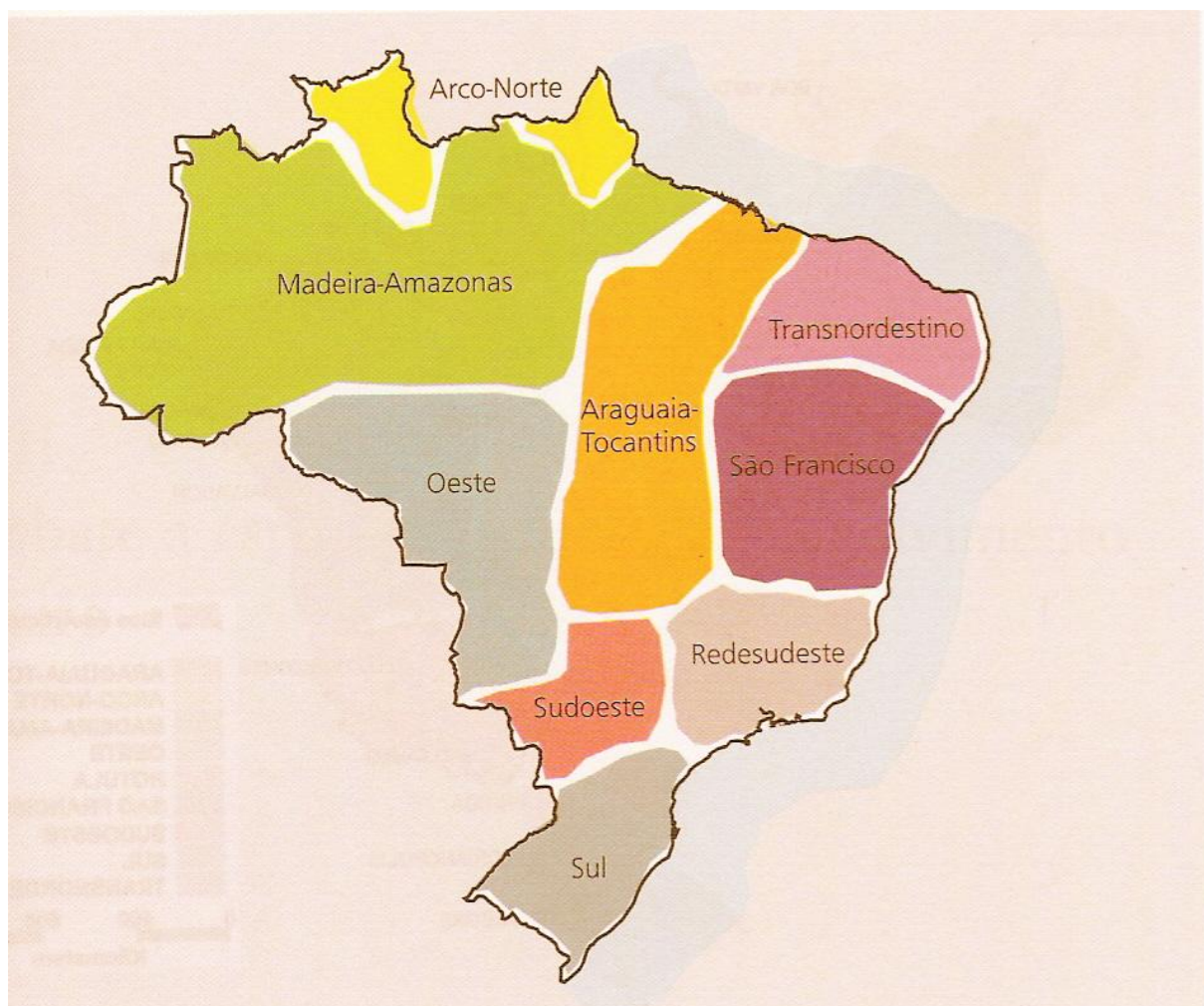


Figura 25 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento do Plano Plurianual 2000-2003
Fonte: CONSÓRCIO BRASILIANA *Apud* GONÇALVES, BRANDÃO, GALVÃO, 2003

Para Galvão e Brandão (2003, p. 201), os nove eixos identificam quatro conjuntos de grandes espaços:

A partir da hegemonia da Rede Sudeste, estende-se uma primeira periferia dinâmica, para o oeste e para sul, núcleo industrial e terciário da economia brasileira. Para o oeste e para o centro-norte, estende-se uma fronteira ainda em movimento, onde seriam implantados a principal logística de transformação e o escoamento dos complexos agroindustriais de grãos e carnes. O terceiro grande espaço seria o dos eixos nordestinos, articulável a partir do Rio São Francisco e do litoral, campo para empreendimentos turísticos e nos vários focos de dinamismo regional e, finalmente, os eixos amazônicos, onde seriam exploradas as oportunidades baseadas na biodiversidade e no turismo ecológico.

Os autores (*Idem*) concluem que a regionalização proposta alimenta um dilema teórico-metodológico do planejamento regional: ao apresentarem regiões funcionais, reconhece-se uma das muitas possibilidades de recortes espaciais nas quais identifica os fenômenos que lhe sejam relevantes. A outra parte do dilema reside na concepção de que as regiões são dotadas de substância histórico-social, onde o recorte não é qualquer: “as regiões constituem, nesse caso, uma totalidade social, que não se confundem com qualquer regionalização de fenômenos sociais ou econômicos.” (*Ibidem*, p. 198) Como resultado para o PPA 2000-2003, “a espacialidade da logística específica dos grandes projetos infraestruturais prevaleceu sobre a pesada dimensão espacial, efetivamente regional, da pobreza e de outros campos de preocupação das ações governamentais.” (*Idem*)

Ao analisar a regionalização proposta pelos eixos, Lemos (2006, p. 189) conclui que a mesma enfatiza relações inter-regionais que caracteriza uma base exportadora regional:

Se usarmos um conceito de região como área de mercado de produtos, cuja extensão é o entorno polarizado, nossa definição de região não corresponde à definição de eixo, que será um recorte espacial importante para captar fluxos entre regiões econômicas, mas não dentro de uma região.

O autor acredita que, mesmo com o avanço conceitual da proposta, a relação inter-regional é, enquanto única estratégia de integração nacional, o maior limite dos eixos de desenvolvimento. Lemos (*Idem*) defende que a complexidade econômica brasileira deveria ser reconhecida através da utilização de recortes territoriais que também consolidem um mercado interno – e não apenas a integração ao mercado externo – principalmente com vistas à redução das desigualdades regionais.

Se pensarmos no Estado do Paraná, numa época de grande integração internacional competitiva, perda de dinamismo econômico e investimentos estadual em infraestrutura de transporte, veremos que o resultado é o reforço da concentração do aparato produtivo na Região Metropolitana de Curitiba com alguma interiorização principalmente dos setores alimentar e agroindustrial (IPARDES, 2005). Setores tradicionais, como a indústria de beneficiamento de madeira com alta participação no Território Centro-Sul, perderam espaço na economia paranaense neste período (*Idem*).

Podemos reconhecer que a regionalização utilizada pelo governo FHC baseia sua intervenção na lógica de *não mexer em time que está ganhando*: em um contexto de integração competitiva com o mercado internacional e falta de aporte estatal para investimentos, investir em áreas economicamente deprimidas poderia ser infrutífero. Desta forma, retomamos o argumento – já exposto através da definição de Moreira (2007) – de que o ordenamento não põe em questão o *modus operandi* da sociedade para o desenvolvimento, apenas tenta garantir que ele se manifeste na sua plenitude. Não é de estranhar, desta forma, que tanto Araújo (2000) quanto Brandão (2007) aleguem que entre os principais privilegiados das políticas regionais do governo FHC esteja a mesma elite econômica que já tinha se beneficiado com os processos de desconcentração econômica pós-1970.

Em suma, a regionalização construída pelo Estado teve como objetivo manter uma determinada hegemonia sobre o território – incluindo aqui a sua espacialidade regional – consolidando a sua expansão sobre as áreas anteriormente não integradas ao território nacional, mas com potencial para sê-las. Apesar das regiões de planejamento não convergirem fisicamente com regiões político-econômicas, elas representaram, antes de tudo, interesses regionais sobre o território.

No governo precedente (Lula, 2003-2010), o macro objetivo das políticas com desdobramentos espaciais manteve-se o mesmo: integração competitiva de mercados; mas sofreu a ruptura da passagem das políticas regionais de segunda geração para as de terceira geração. Ao invés das regiões ditas pobres serem relegadas à própria sorte – como nas políticas de desenvolvimento endógeno no governo FHC – existe um reposicionamento do Estado na forma como interage com o território.

Contudo, acreditamos que a abordagem governamental não inclui as regiões pobres como possuidoras de uma sustentação histórico-social, mas mantém a abordagem de regionalização a partir de fenômenos que lhe sejam relevantes, explicitamente o funcionamento do mercado de produção e de consumo de bens e serviços – conforme já alegamos no Capítulo 2, a política de Territórios Rurais é exemplo deste posicionamento. O Estado mantém a mesma estratégia competitiva: se o processo capitalista de reprodução social se instala de forma plena em áreas de maior competitividade, então, por que não transformar todo o país – e não apenas as áreas já integradas ao mercado – em áreas dinâmicas através da

integração competitiva entre elas? Aliado a uma política de fortalecimento do mercado interno, o reposicionamento do Estado mantém a atenção à espacialidade da economia nacional, mas incrementando o seu controle sobre o território.

Destarte, a espacialidade da economia brasileira e a relação que o Estado mantém com ela condicionam a localização dos centros de gestão do território (Figura 26) – cidades onde se localizam uma grande diversidade de órgãos do Estado e sedes de empresas, a partir das quais são tomadas decisões que afetam direta ou indiretamente um dado espaço (CORRÊA, 1995). A convergência espacial entre o aparato produtivo e os centros de gestão poderia demonstrar, em certa medida, que Estado e mercado não controlam a economia à distância. Retornamos aqui ao argumento de que o Estado se territorializa regionalmente com o objetivo de alcançar um maior controle no governo do território nacional – neste sentido, tanto o governo FHC como o governo Lula podem ser considerados movimentos expansionistas do Estado no controle territorial da economia.

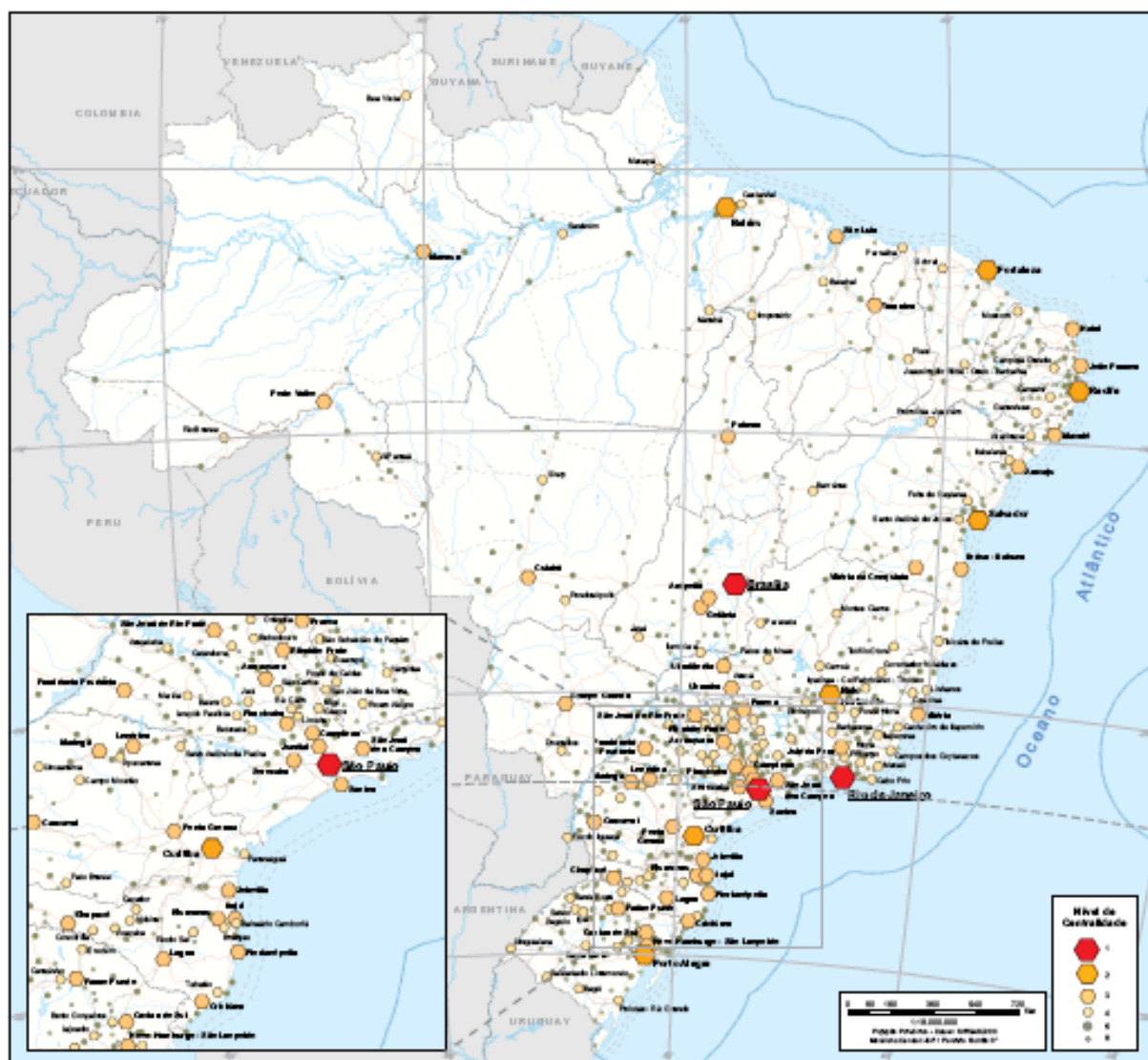


Figura 26 – Centros de gestão do território, 2007
Fonte: IBGE, 2008

Esta relação entre Estado e controle do território é explícita, antes de tudo, na Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (BRASIL, 2005e, p. 33):

Cabe ao Ministério da Integração Nacional e demais órgãos envolvidos na coordenação da PNDR articular e discutir com os demais ministérios os investimentos estratégicos para a redução das desigualdades, bem como *definir os critérios e selecionar os espaços subregionais* que devam ser prioritários para a alocação dos recursos mobilizados pela Política. Cabe, ainda, associar-se aos governos estaduais e municipais para incentivá-los a um trabalho que amplie o leque das ações das políticas públicas *nas regiões que requerem uma presença maior do Estado*, sinalizando espaços adequados e incorporando a iniciativa privada. Para isso, a PNDR deve contemplar as instâncias de articulação, formulação e operação, de acordo com as escalas básicas de intervenção. [grifo nosso]

As regiões que, para o governo Lula, são prioritárias para a presença do Estado são determinadas por três critérios principais: parte-se das microrregiões geográficas definidas pelo IBGE – lembrar que as microrregiões são definidas através das áreas polarizadas pelo mercado de bens e serviços, e não como entidades sócio-políticas – categorizando-as pela evolução do valor médio do PIB e pelo rendimento domiciliar médio (*Idem*), não existindo nenhuma influência por parte de características sociais ou políticas. As microrregiões foram escolhidas como escala ideal para compreender a espacialidade socioeconômica brasileira – sendo a escala municipal demasiada detalhada e as mesorregiões demasiado grandes – e a evolução do PIB enquanto representação da dinâmica socioeconômica e o rendimento médio enquanto poder de compra da população (*Idem*).

O objetivo da regionalização – diferente de encontrar regiões enquanto realidade sócio-históricas – seria o de identificar as áreas do país onde a lógica de reprodução do capital não se desenvolve na sua plenitude:

Desta forma, os espaços não incorporados a contento pela dinâmica capitalista justificam a intervenção do Estado, que objetiva a redução das desigualdades sócio-econômicas por meio da criação das condições necessárias ao desenvolvimento das atividades econômicas, inserção digna da população no mercado de trabalho, implantação de infraestrutura e dos serviços básicos de saúde, educação, dentre outros. O fundamento da Política reside na oportunidade de que se articulem iniciativas de cunho territorial tendo em vista ampliar os níveis de coesão e integração das estruturas sócio-econômicas espacialmente distribuídas. (*Ibidem*, p. 13-14)

Os estudos governamentais identificaram quatro grupos regionais (Figura 27): alta renda; média e baixa renda e alta variação do PIB; média renda e média e baixa variação do PIB; e baixa renda e média e baixa variação do PIB. Os três últimos grupos foram definidos como áreas prioritárias na escala microrregional – isto porque o governo não se ateou apenas a uma escala de definição de prioridades. O Território Centro-Sul enquadra-se nas microrregiões de média renda e média e baixa variação do PIB, ou seja, espaço prioritário para uma maior presença do Estado para a *criação de condições necessárias ao desenvolvimento das atividades econômicas* – é neste contexto que o Território Centro-Sul é formalizado em 2005 e, talvez por isto, o MDA tenha instituído uma outra regionalização que não aquela apresentada pelo conjunto das entidades regionais.

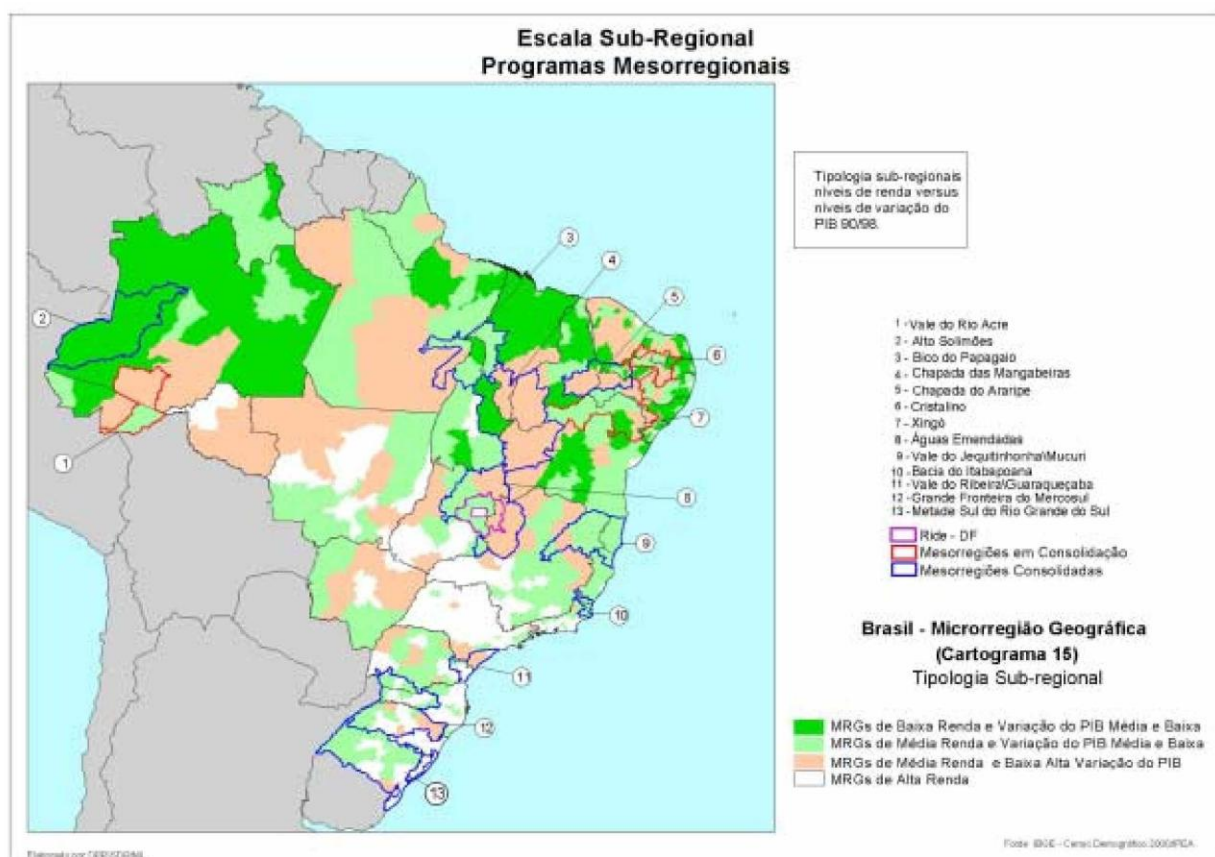


Figura 27 – Delimitação da escala sub-regional para fins de desenvolvimento regional
Fonte: BRASIL, 2005e

Ainda na chamada escala sub-regional, o governo priorizou doze mesorregiões que já se encontravam consolidadas. Na escala macro-regional, utilizando como base as cinco regiões definidas pelo IBGE, a priorização se deu nas regiões Centro-Oeste, Norte, Nordeste e no mar territorial, visto representarem as grandes distorções do desenvolvimento brasileiro (*Idem*). Por fim, foram definidas, ainda, duas áreas especiais de planejamento que tiveram ações incluídas no PPA 2004-2007: faixa de fronteira e semi-árido nordestino (Figura 28). Mesmo com a crítica do modelo anterior, o governo Lula continuou utilizando regionalizações abstratas para atuar na integração do território, a diferença foi a opção pela multiescalaridade das intervenções.

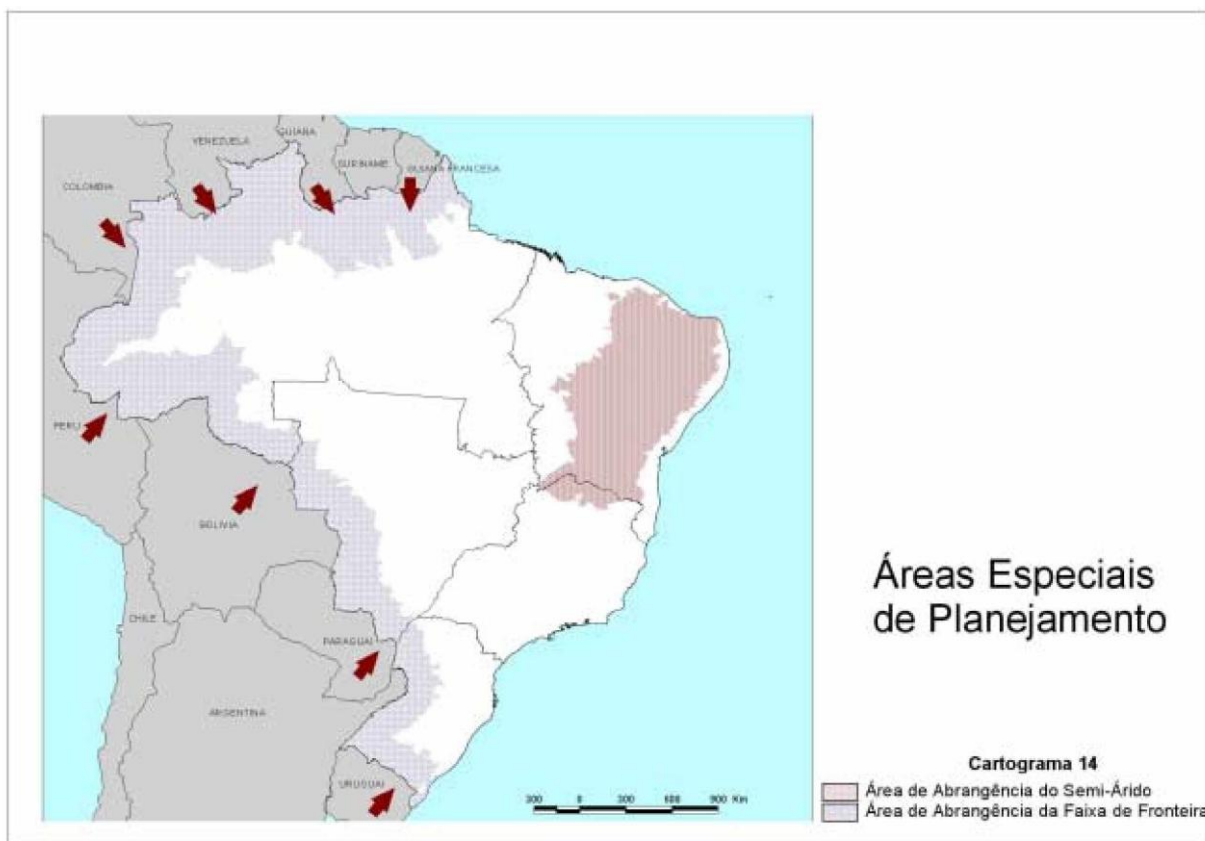


Figura 28 – Áreas especiais de planejamento para fins de desenvolvimento regional
Fonte: BRASIL, 2005e

Para o PPA 2008-2011, o Ministério do Planejamento encomendou um estudo para macro-regionalização para subsidiar o planejamento de longo prazo do governo. O estudo parte da insuficiência da regionalização pelas cinco grandes regiões do IBGE para fins de planejamento governamental e, ao analisar as regionalizações recentes, conclui pela incompatibilidade entre os Eixos de Desenvolvimento e as regiões definidas pela PNDR.

As metodologias de regionalização propostas recentemente no Brasil têm como grande mérito a ideia de pensar a ordenação territorial a partir da função de centralidade do urbano, o que permite entender a dinâmica territorial com base nos sistemas sub-regionais e as redes urbanas que os integram espacialmente. A proposta de regionalização que destoa das demais metodologias de regionalização é paradoxalmente a que serve como instrumento da principal política recente de intervenção sobre o território, qual seja, a dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, recorte espacial que serve de base para a elaboração orçamentária do PPA. Existe, portanto, uma incongruência conceitual entre a PNDR, baseada na centralidade do urbano, e os Eixos, baseados no macro sistema de transportes. Para a efetividade da PNDR é necessário estabelecer um elo entre as regiões do PNDR e as regiões dos Eixos, até então ausente na operacionalização da política regional do governo federal. As três dificuldades principais estão na integração da regionalização econômica com a regionalização ambiental, com as

diferentes capacitações tecnológicas e com a representação política das regiões, questões que serão discutidas no decorrer do projeto. (DINIZ, 2006, p. 58-59)

Para o estudo, reconhecer o peso da representação política das regiões é uma forma de garantir a “relação entre o recorte territorial e a identidade cultural e política de seus agentes e da população com as respectivas regiões e, ao mesmo tempo, os aspectos de geopolítica e de soberania nacional.” (*Ibidem*, p. 60) Apesar de dar importância e relacionar diretamente região com identidade política dos agentes locais, o resultado não levou em consideração nenhum critério específico de forma a influenciar na regionalização proposta. O estudo teve como base metodológica para a regionalização: índice de terceirização, índice gravitacional, migração como variável endógena e modelo migratório entre duas micro-regiões. Na fase de ajustes dos resultados, os procedimentos tomados foram argumentados por questões ambientais ou de integração física entre as regiões (acessibilidade rodoviária). Na Figura 29 é possível observar o resultado final do estudo.



Figura 29 – Macro-regionalização preliminar
Fonte: DINIZ, 2006

O PPA 2008-2011 mantém a preocupação com os desdobramentos espaciais das dinâmicas socioeconômica, mas, em comparação ao governo FHC, muda os critérios utilizados para a regionalização. O governo consolida, assim, o objetivo de uma maior integração do território através dos procedimentos que temos argumentado sob a forma de controle do território: governo da população através da economia. Prova disto são as definições apresentadas pelo estudo sobre a integração nacional e suas quatro dimensões (*Idem*): integração físico-territorial (infraestrutura), integração econômica (complementariedade inter-regional e inter-setorial das atividades produtivas), integração social (acesso da população ao mercado) e integração política (projeto de nação com forte presença do Estado). Para o governo Lula, um projeto de nação se faz com infraestrutura, integração e aumento da produção e do consumo (o tal acesso ao mercado) e forte presença do Estado na definição das bases políticas do país.

Diferente do governo FHC, as regionalizações no segundo governo Lula começam a incluir todo o território brasileiro – articulado com o processo de governo do território instalado, podemos acreditar que é uma forma de tentar acionar toda a população e todo o sistema econômico na construção do território nacional através da integração do mercado. Este movimento é perceptível no Território Centro-Sul, quando existe um movimento de consolidação de uma realidade política (a própria ideia de Território Centro-Sul) construída através da necessidade de *fazer a economia funcionar*. Este movimento tardio de construção da nação através do movimento *do Estado para a sociedade* tem como resultado o empobrecimento político da sociedade, que tem sido incluída no projeto político de nação apenas como produtores ou consumidores de produtos e bens.

Em 2010, o governo Lula, em um exercício reflexivo, reviu a priorização regional da PNDR com o intuito de reprogramá-la para uma segunda fase referente ao período 2011-2015. Partiu-se da análise da dinâmica espacial no período 2001-2006 para constatar a necessidade de alterações na política. A análise estabelecida concluiu que as regiões dinâmicas tiveram maior crescimento, enquanto as regiões mais ricas tiveram um menor crescimento. No geral (BRASIL, 2010b, p. 17):

Os dados indicam leve tendência positiva quanto à redução das disparidades regionais, mas em ritmo modesto. Essa tendência traduz, entretanto, alguns aspectos relevantes, tais como: significativa interiorização do crescimento econômico brasileiro; leve

declínio de regiões especializadas na produção de *commodities*; e a contínua estagnação econômica de territórios espalhados em todo o país.

Relacionado aos resultados, o governo referenda as características das políticas elaboradas pelo Ministério da Integração de forma a construir uma articulação local que seja responsável pela sinergia necessária nas sub-regiões prioritárias para o desenvolvimento (vide as institucionalidades das políticas de DTR, entre elas, o próprio Território Centro-Sul). As características se baseiam em três diretrizes (*Ibidem*, p. 21-22):

i) delimitação de espaços sub-regionais prioritários cujas conformações permitam a convergência das forças sociais, econômicas e políticas e uma maior eficiência e eficácia na aplicação integrada dos recursos públicos disponíveis; ii) organização social em bases sub-regionais, envolvendo estados, municípios e a sociedade civil, visto que somente a mobilização e o compromisso local em torno de uma estratégia de desenvolvimento podem garantir o desenvolvimento endógeno de longo prazo em bases sustentáveis; e iii) dinamização e estruturação econômica das sub-regiões com o monitoramento e a gestão de atores locais, podendo transformar o atraso e subdesenvolvimento em círculos virtuosos de dinamização, crescimento e inclusão regional e social.

É possível observarmos as diretrizes estabelecidas pelo Ministério a partir dos quatro processos desencadeados pelo desenvolvimento. Ao regionalizar o território a partir de critérios econômicos, reconhecendo as diferenças no desdobramento espacial do sistema socioeconômico, o Estado objetiva, com isso, poder homogeneizar as condições de reprodução do capital em todo o território brasileiro. A regionalização reconhece as diferenças espaciais propriamente pelo fato da espacialidade do sistema ser polarizado, concentrando certas características em determinadas porções do território. Subjacente à ideia de desenvolvimento, está a integração dos espaços prioritários (onde está o *atraso* e *subdesenvolvimento*) à lógica de mercado através da dinamização econômica, crescimento e inclusão regional e social – é bom lembrar que inclusão social, para o governo Lula, representa acesso da população a mercado. Dos quatro pontos, o mais explícito deles é a hegemonia, a concepção de mobilização para o desenvolvimento, gestão de atores locais e organização social são utilizados para responsabilizar os atores locais pelo desenvolvimento – afinal, o Estado já realiza o ordenamento, resta tão somente à sociedade se desenvolver.

Contudo, é possível elaborarmos ainda um último comentário sobre essas diretrizes. As formas de priorização e implantação das políticas regionais acabam por consolidar um movimento de cima para baixo na operacionalização das

intervenções estatais e na organização social localmente definida. A delimitação dos espaços sub-regionais é realizada respeitando tão somente critérios econômicos, fazendo com que os atores locais, para que se mobilizem nos projetos, tenham que reconhecer estes recortes que nem sempre representam sua base territorial – o Estado modifica conformações regionais de forma a melhorar a eficácia da sua intervenção, e não para melhorar as dinâmicas sociais já territorializadas.

Este movimento tem como resultado um *compromisso local em torno de uma estratégia de desenvolvimento*, porém, através de uma estratégia baseada por objetivos que não são negociados localmente – cabe à população destas regiões, enquanto alvo da intervenção, levar a cabo a estratégia já definida pelo Estado central. Por fim, os atores locais são responsabilizados pela implantação da estratégia – sob a alcunha de gestão social – como forma de suportar uma relação que na realidade concreta é muito precária entre associativismo e crescimento econômico expressa pelo vocábulo capital social – que não obstante, é um dos conceitos fundadores da política de Territórios Rurais.

Os pressupostos apresentados pela análise governamental balizaram uma nova regionalização prioritária da PNDR. Mantendo a escala microrregional categorizada pelos critérios de evolução do PIB e rendimento domiciliar, o resultado apresenta os mesmos quatro grupos da primeira versão da PNDR, porém, com um detalhe que chama a atenção. A denominação de microrregião geográfica passa a ser denominada – sem qualquer argumentação para tal – como territórios (talvez por influência da crescente abordagem territorial das políticas públicas): uma transposição automática do regionalismo funcional para uma suposta composição social hierarquizada – como dissemos no Capítulo 2, o Estado insiste em mudar a palavra região para território como forma de demonstrar uma mudança de direcionamento que, na prática, não ocorre; talvez, no intuito de sensibilizar os atores locais para a mobilização entorno do seu projeto de nação (como se a mudança semântica fosse suficiente para empoderá-los para tal).

Os quatro grupos são denominados: territórios com padrão consolidado de competitividade (G1); territórios em processo de incorporação econômica à dinâmica nacional (G2); territórios com padrão prolongado de estagnação (G3); e territórios com fragilidade econômica (G4). Podemos ver que a própria denominação dos grupos tenta responder aos princípios pelos quais o Estado impõe à população e ao sistema econômico brasileiros a consolidação dos

mecanismos de mercado. A espacialização desses grupos gerou um Mapa de Elegibilidade (Figura 30) elaborado através de três objetivos que resumem a opção estratégica da nova versão da PNDR (*Ibidem*, p. 81):

Objetivo A – Prioridade para os territórios de convergência da PNDR: reúne os territórios da Tipologia da Política inclusos nas categorias G2, G3 e G4 [...] Para cada categoria de território poder-se-á estabelecer uma dinâmica diferenciada de contrapartida, sempre com maior participação dos territórios com maior capacidade de endividamento e de geração de riqueza.

Objetivo B – Foco em territórios com padrão de competitividade consolidado [...] A inclusão de tais territórios [...] inaugura uma nova compreensão do papel da Política Regional brasileira, tornado-a mais incluyente e menos restritiva, apesar das escolhas territoriais ainda marcadas pela máxima de *tratar os desiguais de forma desigual*.

Objetivo C – Apoio aos territórios de transição [faixa de fronteira e as doze meso-regiões consolidadas] [...] Recursos que seriam, sobretudo, invertidos aos referidos territórios com o objetivo específico de reforçar e consolidar aspectos da organização social e gestão dos espaços geográficos priorizados pela versão original da PNDR. [grifo no original]

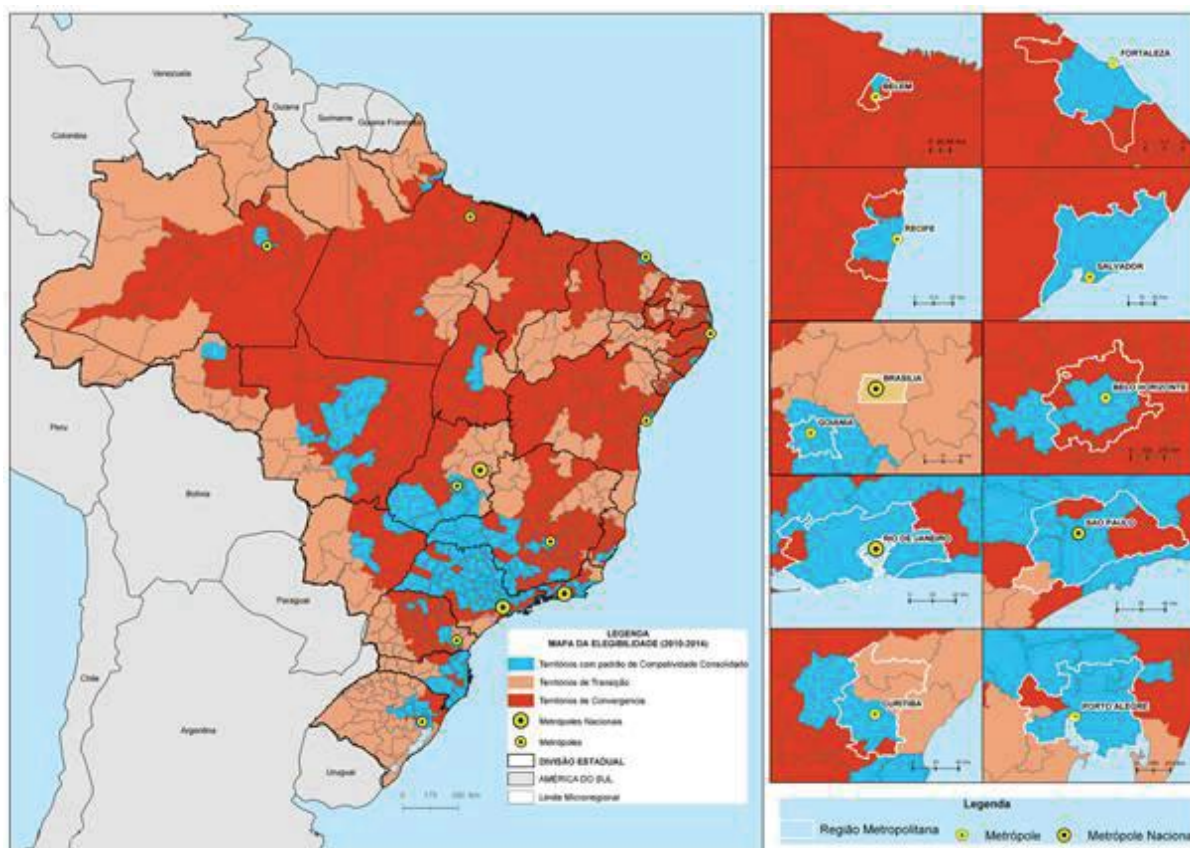


Figura 30 – Mapa de elegibilidade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional
Fonte: BRASIL, 2010b

O Território Centro-Sul encontra-se no objetivo A, ou seja, de alta prioridade, visto a convergência com a PNDR. É de se estranhar como a articulação

político-social local deve se transformar, nos dizeres da política, em capacidade de endividamento e geração de riqueza. A forma como o Estado relaciona regionalização e priorização na intervenção sobre as dinâmicas com a organização social (leia-se controle do social) parece transparecer que o sucesso será maior nas áreas onde esta organização identifica na regionalização proposta a sua base territorial de atuação – por isto a primazia dada pelo Estado para que a organização dos atores localmente definidos seja realizada dentro dos critérios estabelecidos nacionalmente. Isto é visível na escolha da instituição para representar a organização social do Território Centro-Sul, no qual o MDA recomendou a instalação do CGT em detrimento da AMCESPAR.

Uma vez que essa relação se cumpra, pode tornar-se mais propício o consentimento ativo da população a um projeto de desenvolvimento e, conseqüentemente, a facilitação da tão sonhada construção do território nacional. Como exercício de análise: parece nos difícil acreditarmos que a faixa de fronteira, para citar um exemplo, seja uma grande e única realidade histórico-social. Contudo, se a *identidade fronteiriça* fizer parte da realidade dos atores que se definem localmente dentro do recorte proposto pelo Estado – e o próprio Estado construir uma relação territorial com estes espaços – pode ser possível que as dinâmicas socioeconômicas respondam aos estímulos do ordenamento territorial.

Como resultado, população e economia podem se organizar da forma preconizada pelos objetivos de integração do território nacional, consolidando a capacidade do Estado em governar a população através da economia ao mesmo tempo em que garante que as especificidades regionais não intervenham diretamente nos processos de construção de um projeto de desenvolvimento (leia-se aprofundamento dos mecanismos de mercado para garantir a maximização da produção e do consumo de bens e serviços) como base para um projeto de nação. O Estado parece, desta forma, não conseguir se desprender do *didive et impera* e da governamentalidade.

Tendo analisado os pressupostos conceituais do ordenamento do território (como forma de governo onde o Estado intervém na população através da economia) e compreendido como o Estado brasileiro tem operado estes pressupostos nos últimos 16 anos será possível, no último capítulo, analisarmos como desenvolvimento e ordenamento territoriais atuam no Centro-Sul enquanto mediação empírica da pesquisa, com o objetivo de identificarmos os processos pelos quais se institucionalizam os meios de controle para a construção do território nacional.

4 CONTROLE E INTERVENÇÃO NO TERRITÓRIO CENTRO-SUL DO PARANÁ

No último capítulo, iremos retomar nossa mediação empírica para identificarmos os meios pelos quais ordenamento e desenvolvimento territoriais têm se operacionalizado tendo em vista os debates que realizamos nos capítulos precedentes. Para nos orientarmos, desenvolvemos três questionamentos que acreditamos serem necessários para expor melhor os princípios, conceitos e práticas do ordenamento e desenvolvimento territoriais no contexto brasileiro. O objetivo é conseguir parâmetros necessários para encaminharmos uma conclusão que leve em conta discurso e prática das políticas de desenvolvimento com abordagem territorial.

Retomamos, primeiramente, as críticas de Hadjimichalis (2008) ao atual paradigma de desenvolvimento – pontos de partida teóricos inadequados (como o conceito de capital social, por exemplo), despolitização da política (ao tratar de forma a-política os fatores não econômicos) e redução de espaço a território (ao relacionar o enraizamento social como relações sociais localmente delimitadas) – para argumentarmos que se faz necessário compreender o Território Centro-Sul não a partir de construções endógenas, mas que a autonomia da intervenção nas dinâmicas socioeconômicas é relacionada de forma escalar com outros centros de poder.

O primeiro questionamento diz respeito aos quatro processos – descritos por Brandão (2007) – desencadeados pelo atual estágio de desenvolvimento do capital, ou seja, homogeneização, integração, polarização e hegemonia. O intento aqui é identificar como estes processos influenciam o ordenamento e desenvolvimento territoriais do Centro-Sul porque acreditamos que este é o primeiro estágio para desvendarmos os desdobramentos da estratégia baseada no *divide et impera* e na governamentalidade no controle do território. Argumentamos que estes processos não ocorrem todos eles internamente ao Território Centro-Sul, mas, retomando o argumento central do Capítulo 1, ocorrem na relação do Território com outras espacialidades e temporalidades de escalas diferenciadas e que podem não ser totalmente delimitadas por definições estanques como internos/externos ou dependentes/independentes.

O segundo questionamento versa sobre a concepção de território e sua relação com a concepção de desenvolvimento exposto nos Capítulos 2 e 3. Isto se deve ao fato de que as políticas territoriais trazem em seus discursos e práticas

uma relação com o desdobramento espacial do poder, porém, ao invés de questionar o atual estatuto destas relações, parecem utilizar o conceito de território muito mais como um instrumento de planejamento – planejamento aqui entendido enquanto controle – do que de construção da autonomia política regional como aparentemente se predispõem a fazer. O Território (com T maiúsculo) – ou ainda, a abordagem territorial da atuação governamental – estaria fadado à responsabilidade de promover o desenvolvimento no momento em que inclui em um ambiente controlável as relações sociais necessárias para facilitar a expansão do mercado.

No terceiro questionamento iremos debater sobre as instituições territoriais e os instrumentos de ordenamento existentes no Território Centro-Sul para que possamos compreender qual a real capacidade, por parte do Território, de intervir nas dinâmicas territoriais do desenvolvimento. O objetivo do debate é entender como se territorializam, dentro da nossa mediação empírica, as estratégias do *divide et impera* e da governamentalidade como formas de controle do território.

Somente após termos percorrido o itinerário *estratégias de controle-processos resultantes do desenvolvimento-construção do território-desenvolvimento enquanto controle do social-estratégias de controle* poderemos avançar às nossas conclusões finais sobre os princípios com os quais ordenamento e desenvolvimento territoriais operam na realidade brasileira.

4.1 Homogeneização, integração, polarização e hegemonia

Queremos trazer, aqui, uma discussão não apenas de fatos empíricos sobre o que significam os quatro processos que dão título a este item, mas tentar relacioná-los de forma a compreender como as dinâmicas socioeconômicas são influenciadas por estes processos. Desta forma, o que se segue é a exposição de fatos empíricos, porém, sempre tentando transparecer por quais mecanismos operam para que, ao final deste item, possamos estabelecer uma relação entre eles que nos ajudem compreender, em nossos comentários finais, como o controle tem se territorializado.

Para que o processo de homogeneização possa ser percebido no Território Centro-Sul, faz-se necessário entendermos que isto não significa que o Território torna-se plano, em sentido abstrato, e que tenha as mesmas condições de

infraestrutura e estrutura produtiva, em sentido material, do que outras áreas no Brasil consideradas desenvolvidas. O processo de homogeneização está ligado às condições que o capital possui para se reproduzir, não sendo necessariamente da mesma forma em todos os lugares. Isto significa dizer que homogeneizar o Território é, antes de tudo, ampliar as oportunidades de reprodução do capital, tanto no sentido de aumentar a produtividade das atividades instaladas como também – e é importante que tenhamos isto em mente – ampliar o rol das atividades que podem ser capitalizadas, ou seja, que podem se transformar em relações amparadas pelo capital.

Dois exemplos podem ser analisados. O primeiro é a atual preocupação com o desenvolvimento do setor turístico baseado, principalmente, nas características culturais da região. Isto é explicitado no PTDRS através da identificação das *potencialidades para o desenvolvimento* (CONSELHO GESTOR DO TERRITÓRIO, 2007, p. 7-8): “o turismo rural se promove através da valorização da cultura, do meio ambiente, da produção, das peculiaridades locais.” Isto gerou, por sua vez, a estratégia de “elaborar um roteiro de turismo regional com a participação efetiva da comunidade integrante do território [...] com ênfase no turismo rural, cultural, ecoturismo e os produtos regionais.” (*Ibidem*, p. 12) Vinculado ao próprio PTDRS, está a atuação da ADECSUL e a regionalização do turismo no Paraná.

Conforme já argumentamos no item 1.3.2, a atuação da ADECSUL tem transformado aspectos identitários culturais da região em produtos de consumo para, com o turismo, consolidar a concepção de desenvolvimento enquanto fortalecimento da economia. Exemplo disto é o projeto Chalé do Produtor (Figura 29) – projeto em conjunto com a AMCESPAR – que teria a finalidade de servir de apoio à comercialização dos produtos com alto caráter cultural-regionalista. Por trás do aumento da elaboração de políticas para o turismo está a concepção de que o turismo pode ser uma alternativa viável de desenvolvimento para áreas deprimidas, ou seja, o turismo deixa de ser uma atividade de lazer para se tornar um setor econômico. Este entendimento baseou o debate sobre o turismo na elaboração do PTDRS.



Figura 31 – Chalé do Produtor no Município de Mallet

Fonte: Prefeitura Municipal de Mallet

A regionalização de todo o Estado do Paraná com áreas de interesse turístico é outra forma de perceber que todo o território estadual poderia ser incluído na atividade econômica do turismo, ou seja, todos poderiam *se incluir no desenvolvimento*, independente da *vocação* que tenham para o turismo. Este mesmo entendimento pode ser realizado se resgatarmos aqui a regionalização proposta pelo Ministério da Integração na revisão da PNDR, onde todo o espaço definido pelas fronteiras nacionais do país pode fazer parte do território nacional – lembrando sempre do conceito que defendemos de território nacional enquanto capacidade do Estado em governar a população através da economia – mesmo com suas *especificidades regionais*. A homogeneização ocorre em um processo de inclusão de tudo e todos na definição de mercados.

O segundo é a tentativa de reconversão produtiva do fumo para a fruticultura. Do total de 19 projetos implantados e em implantação pelo Território através da política territorial, 12 deles são referentes à fruticultura, com a construção de infraestruturas necessárias para o beneficiamento da produção (Quadro 9). Os projetos ganharam importância em 2005, com a assinatura da Convenção-Quadro de Controle do Tabaco – do qual fizemos menção no item 1.3.1 – que tem influência na produção do fumo e que deu origem ao Programa Nacional de Reconversão de Áreas Cultivadas com Tabaco. Os projetos de fruticultura são apresentados como “uma alternativa que gera mais renda. Enquanto um hectare de grãos rende ao produtor cerca de R\$ 500,00, a fruta chega a render R\$ 3.000,00” salienta Antônio Celso de Souza, gerente técnico da EMATER (FRUTICULTURA, 2006, p. 6). A justificativa era de que a produção de fumo e grãos atravessava, na época, uma crise e que a diversificação da produção era uma alternativa, além dos problemas característicos devidos à plantação do fumo (PROJETO, 2006).

Quadro 9 – Projetos implantados no Território com recurso do MDA por tema do projeto

Tema do projeto	Quantidade	Valor Total (R\$) ⁽¹⁾	Famílias beneficiadas
Fruticultura ⁽²⁾	12	1.453.079,75	1.827
Regularização Fundiária	03	597.120,30	960
Formação e capacitação	03	724.172,76	860
Estruturação de ATER ⁽³⁾	01	86.000,00	550
Comercialização de alimentos	01	243.000,00	1.240
Total	19	3.103.372,81	5.437

Fonte: MDA

Nota: Dados trabalhados pelo autor

⁽¹⁾ – Valor do recurso do MDA mais contrapartida do proponente.

⁽²⁾ – Inclui curso de formação específica em fruticultura.

⁽³⁾ – Assistência técnica e extensão rural.

Em 2008, dois eventos foram realizados sobre a diversificação da produção do tabaco. Em abril, o 1º Congresso sobre o futuro da fumicultura e a diversificação da Agricultura Familiar é realizado em Rebouças pela Associação de Desenvolvimento dos Fumicultores, Prefeitura Municipal de Rebouças e AMCESPAR, com o apoio do CGT. Na pauta do congresso, a relação entre a cultura do fumo e o mercado mundial, com especial atenção à produção de tabacos orgânicos. Em outubro, o Fórum para a diversificação das propriedades que cultivam o tabaco, realizado em Irati pelo CGT. Na pauta, a defesa dos direitos dos fumicultores, os agrotóxicos na agricultura familiar e recursos do MDA para a reconversão das propriedades.

Mesmo com o debate sobre a diversificação para fruticultura tendo altíssima prioridade nos projetos do Território, três anos depois da assinatura do CQCT, o país apresentava crescimento na área de plantação de fumo, com o Estado do Paraná mantendo a posição de terceiro maior produtor, tendo no Território Centro-Sul, a maior área de plantação (PAÍS, 2008). A justificativa para a manutenção da plantação de fumo é que “o fumo é o produto agrícola mais rentável porque, ao contrário de outras culturas, tem preço estável e mão-de-obra bem valorizada.” (METADE, 2009, p. A07) Além disso, “ano passado [2008], constatamos que em torno de 25% do lucro ficou com o produtor, um valor bem significativo, que não receberia em outras atividades.” (VERES *Apud Idem*)

A plantação de fumo é resultado, entre outras coisas, da formação de um território pelo mercado, controlado pela relação entre empresas fumageiras transnacionais, agricultores familiares, estrutura fundiária e demanda internacional por tabaco: enquanto o Território possui cerca de 14 mil produtores de fumo, as políticas do MDA diretamente relacionadas com a fruticultura beneficiaram 1.827

famílias. A dificuldade de consolidar uma reconversão produtiva é exemplo da dificuldade que o Estado tem em aproximar o território estabelecido pelo mercado com o território nacional quando se encontram territórios integrados a um mercado transnacional que garante uma boa relação entre custo de produção e formulação do preço do produto.

Para aumentar as famílias beneficiadas, em 2009 todos os projetos aprovados foram de regularização fundiária, pois muitos agricultores têm dificuldade em acessar os recursos do Estado visto não poderem comprovar o domínio da terra. Durante a 2ª Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural e Sustentável do Paraná, em maio de 2010, o membro da EMATER regional de Irati, Reinaldo Rocha, apresentou o projeto de regularização fundiária de propriedades rurais; durante sua apresentação é possível observar a justificativa do projeto:

As políticas públicas que poderiam fazer com que esses produtores avançassem no desenvolvimento freiam porque esse produtor não tem acesso a essas políticas porque não tem o domínio do seu solo. Então esses produtores ficam o quê? Ficam marginalizados do processo, e o processo estaciona, o processo pára.

Os movimentos de homogeneização do mercado têm ocorrido sempre pelas mãos de hegemonias políticas do/no Território. Mesmo quando vemos tentativas de dar uma maior autonomia aos agricultores ao garantir lhes a posse da terra (conforme o exemplo referente à regularização fundiária), a própria regularização se dá com o objetivo de incluí-los nas dinâmicas de mercado, ou seja, se garante a posse da terra pois esta é uma das formas de fazê-los contribuir com a maximização do mercado, já que poderão acessar as políticas de governo para este fim. Ao invés de se colocar em debate a estrutura fundiária do país – que poderia ser visto como um resgate da questão agrária nacional – se garante a sua transposição para as questões territoriais de desenvolvimento, já que não é a real propriedade sobre os meios de produção que está em debate, mas sim, garantir a propriedade de forma a garantir o controle sobre o agricultor que, com pouca capacidade de rentabilizar a terra – e, exatamente por isto, com pouco poder econômico frente ao mercado – acaba por ter que, de certa forma, sujeitar-se aos ditames das políticas governamentais ou empresariais – esta última, por exemplo, explicita pelo poder que exerce a indústria fumageira na região.

A formação do mercado ocorre também através da integração entre mercados, o que muitas vezes é encontrado como fortalecimento dos mercados

existentes, ganho de produtividade, enfim, formas de consolidar uma diferenciação regional que auxilie a inclusão dos produtos e mercadorias regionais no mercado nacional de produção e consumo. Desta forma, a integração ocorre pelo aumento da capacidade na concorrência dos produtos regionais incluindo, também, a diversificação da produção – conhecido normalmente pela alcunha da pluriatividade. Isto é observável nos movimentos de *modernização* da estrutura produtiva e busca pela comercialização dos produtos.

Durante o lançamento do Mercado do Produtor Regional (espécie de míni CEASA regional), projeto da SEAB e da CEASA/PR – que conta com o apoio de AMCESPAR e CGT (AMCESPAR, 2010) – o prefeito de Irati, Sérgio Stoklos, pronunciou: “o objetivo é dar mais possibilidades de comercialização aos produtos da agricultura familiar, incentivando o aumento da produção e a diversificação das propriedades.” (MERCADO, 2009, p. 18) Para a chefe do Escritório Regional da SEAB, Adriana Baummel, o Mercado resolveria um dos principais problemas da agricultura familiar: a venda de produtos (*Idem*). A imposição da concorrência como forma de integração levou o Conselho Gestor do Território a lançar, em 2008, edital para a contratação de um Articulador de Comercialização.

A modernização enquanto ganho de produtividade também foi assunto durante a inauguração do Centro de Formação de Agentes para o Desenvolvimento em Guamiranga, do qual já fizemos menção no item 2.2. Na cerimônia, o prefeito municipal afirmou: “ainda tenho esperança de ver surgir novas fábricas. E quem tem que comandar estas fábricas são os pequenos agricultores. Eles que plantam, eles é que tem que se industrializar.” (REGIÃO, 2007, p. 9)

Corroborando os argumentos de Brandão (2007) sobre a perda de autonomia no processo de integração através da concorrência, a preocupação do mercado regional em relação a outros mercados ficou explícita em 2009, durante a divulgação do Valor Bruto da Produção – VBP da região pelo Departamento de Economia Rural da SEAB. O diretor do órgão afirmou:

a valorização do produtor, seja ele produtor de leite ou produtor de grãos tem que estar no primeiro item de qualquer pauta. *A questão do leite sofre a influência de outros mercados de outras unidades da confederação, mas também de um movimento mundial.* [grifo nosso] (SEAB, 2009)

No ano seguinte, a mesma pesquisa relatou a queda do VBP, mesmo com o aumento da produtividade, concluindo que o fato se deu pela queda do preço

(MESMO, 2010). Ou seja, a busca pela integração competitiva da produção pode não significar, necessariamente, agregação de renda ao produtor. O que acontece no movimento de integração é a tentativa de fazer o mercado funcionar de forma mais econômica, harmoniosa e cômoda através da maximização da produção e consumo de bens e serviços. Novamente, é a criação de uma hegemonia sobre o Território que defende o mercado como base da inclusão social. Ao incluir o agricultor em um sistema competitivo global, este perde o controle sobre sua produção ficando a mercê do mercado.

A integração pela concorrência pode ser facilitada/dificultada pela posição da região em relação ao restante do território nacional. A polarização, estabelecida pelo desenvolvimento desigual das estruturas produtivas, pode acabar por definir o desdobramento espacial do desenvolvimento: as posições hierarquicamente superiores estariam servidas por uma rede maior de infraestrutura, serviços, comercialização, acesso ao mercado consumidor, etc.

A diferença hierárquica é mais plausível quando relacionamos o Território Centro-Sul com o conjunto da espacialidade socioeconômica brasileira. O Território pode ser considerado periférico de um sistema maior, se relacionado aos grandes centros como São Paulo e até mesmo Curitiba. Porém, isto não significa que não possa ser observada uma polarização intra-regional. Ao justificar a construção do Mercado do Produtor em Irati, o prefeito municipal, Sérgio Stoklos, afirmou que a cidade, “além de ser pólo regional, é pólo geográfico e rodoviário.” (MERCADO, 2009, p. 18) Isto pode ser explicado pela identificação de Irati como cidade concentradora, na região, de instituições de ensino superior, centros de pesquisa, cooperativas, agências de desenvolvimento, cursos profissionalizantes (*cf.* IPARDES, 2007) que fazem destas cidades pontos hierarquicamente destacados no conjunto do Território.

Faz-se interessante atentar ao fato de que, apesar da centralidade de Irati e Prudentópolis, o Centro de Formação de Agentes para o Desenvolvimento tomou corpo no município de Guamiranga, o que, a princípio, não poderia ser explicado pela hierarquização. Porém, também é importante notificar que, quando da decisão pelo local de construção, o presidente da AMCESPAR era o prefeito municipal de Guamiranga, e o presidente do CGT era o secretário municipal de agricultura do mesmo município. Isto pode trazer em questão a influência da

centralidade política existente, mesmo que seja uma centralidade dinâmica, visto que os presidentes da AMCESPAR e do CGT mudam com determinada frequência.

Seja na dimensão econômica ou política, vemos que é sempre a ideia de centro a ser privilegiado pela implantação de infraestruturas. O que se tem, aqui, é a consolidação de que o capital necessita de polarizações para poder se reproduzir. Questionar as polarizações do sistema vigente seria restringir a possibilidade de reprodução do capital: o Território Centro-Sul só se torna pólo, desta forma, daquilo que é bom para o mercado. Se para consolidar movimentos de maximização de produção e consumo de bens e serviços é preciso que o Território produza um determinado serviço em uma determinada condição, o Território só se *desenvolverá* quando se adequar às condições determinadas pelas diferenças de estrutura produtiva do sistema econômico nacional como um todo.

O último processo – hegemonia – é, talvez, o mais importante para o escopo de nosso estudo. Muitos dos fatos que referendam a construção de uma determinada hegemonia tornam, ao mesmo tempo, mais densa a ideia de Território – como iremos discutir no próximo item. Existem duas formas de hegemonia que podemos identificar. A primeira delas diz respeito ao questionamento que trouxemos no Capítulo 2 sobre a tecnicidade e cientificidade da reprodução social no atual estágio do desenvolvimento capitalista. Esta hegemonia se justifica reiterando a busca por uma disposição ótima das coisas e que esta busca seria, tão somente, uma decisão *técnica*, ou seja, a concepção daquilo que *necessariamente deveria* ser feito para se resolver um *problema*.

Um dos membros do CGT, ao ter o seu pedido de financiamento rejeitado pelo próprio CGT, justificou a não escolha pelo fato do seu projeto não ser muito *técnico*. Para o membro, os projetos escolhidos são oriundos de entidades que gozam de grande corpo técnico e que possuem experiência na realização de projetos. O fato da sua entidade não ter o projeto escolhido, de acordo com o membro, não se dava pela falta ou não de qualidade ou pertinência do projeto, mas da falta de definir tecnicamente o resultado que o projeto traria.

Ainda através da técnica, é possível observar no discurso de Reinaldo Rocha, da EMATER, durante a apresentação já comentada neste item, como os projetos enquanto decisão técnica – e não mais política – não só supõe o consentimento ativo da população-alvo das políticas públicas como transforma os representantes dos agricultores também eles em técnicos:

Existe uma câmara técnica que está sendo montada a nível de Território. Essa câmara técnica compõe esse grupo técnico, que nós formamos um grupo técnico, que faz parte dessa câmara técnica. Essa câmara técnica vai gerenciar esse processo todo, vai acompanhar esse processo todo. *Essa câmara técnica é formada por pessoas de todos os municípios do Território, por representantes dos produtores, enfim, é uma câmara temática que vai discutir esses assuntos. O grupo técnico é formado por técnicos que vão discutir a parte técnica do projeto, e nós vamos nos reportar a essa câmara temática.* [grifo nosso]

Durante a mesma apresentação é possível observar a segunda forma de hegemonia, que se constitui na agregação entre entidades que se tornam, automaticamente, não só em representantes de toda a sociedade como a própria sociedade:

Esse projeto é um projeto que prevê a constituição de um processo de regularização fundiária onde há a participação efetiva de toda a sociedade: existe um financiamento pelo MDA, existe uma participação direta do Estado do Paraná, existe uma participação dos municípios através dos prefeitos, e existe uma participação efetiva das câmaras de vereadores. Além desses processos, nós ainda temos a participação do poder judiciário e também dos CMDR's que são os representantes dos produtores. Enfim, juntou-se todas as forças que agem dentro do Território para tentar montar este projeto.

O movimento de consolidação desta hegemonia passa, também, pela mudança de atuação das próprias entidades. Exemplo disto é o recente pedido realizado pelo escritório regional da SEAB para a mudança da sua regionalização. De acordo com a chefe do escritório, o pedido foi justificado pela necessidade de o escritório ter a mesma regionalização do Território para que haja uma maior convergência entre o escritório regional e a atuação do Território.

O mesmo movimento foi observado no Centro de Desenvolvimento do Jovem Rural – CEDEJOR, ONG que trabalha com educação de jovens. O CEDEJOR, que antes estava instalado no distrito de Guamirim, em Irati, foi convidado a se tornar um centro para o Território. De acordo com o coordenador do CEDEJOR, o convite veio do próprio CGT. A partir da inauguração do Centro de Formação, em Guamiranga, o CEDEJOR ocupa o centro para suas atividades e, desde então, tem aceitado inscrição de alunos de todo o Território, o que, para o seu coordenador, é uma grande responsabilidade, já que não havia a intenção, por parte do CEDEJOR, de ampliar a sua área geográfica de atuação.

A consolidação desta hegemonia acaba por basear a discussão que iremos realizar no próximo item, ao relacionar a formação de um território com a

consolidação de uma determinada forma de desenvolvimento – na qual está implícita uma determinada forma de planejamento e atuação governamental. O que faz os quatro processos se perpetuarem e se auto-legitimarem é a própria ideia de poder e da sua espacialização, ou seja, a formação de um território a partir de uma determinada concepção de desenvolvimento que define o mercado como base da coesão social.

4.2 Território: um conceito de desenvolvimento?

Para que possamos debater sobre o uso do conceito de território pelo discurso e prática do desenvolvimento, retomamos aqui a definição que o Território Centro-Sul dá a si próprio:

É um processo de articulação do desenvolvimento sustentável que envolve doze municípios da região Centro-Sul do Paraná, caracterizado por critérios multidimensionais: econômico, sociocultural, político, institucional e ambiental conduzido de forma participativa buscando sua autonomia, ou seja, capacidade para definir seus horizontes e a possibilidade real de impulsionar suas próprias políticas. (CGT, 2007, p. 3)

Este processo teria como objetivo “o fortalecimento da gestão social, o fortalecimento das redes sociais de cooperação, a dinamização econômica no Território e a articulação de políticas públicas.” (*Ibidem*, p. 4) Ou seja, através do alcance dos objetivos, seria possível ter como resultado o *desenvolvimento sustentável*. As entidades que apoiam esta iniciativa tenderiam, então, a se organizarem – e a organizarem as dinâmicas sob suas influências – com o intuito de *desenvolverem* a totalidade do Território (os tais critérios multidimensionais que caracterizariam a existência do Centro-Sul). O que o PTDRS traz, é o esclarecimento sobre o desenvolvimento enquanto uma forma de organização social: para se desenvolver, seria necessário ser/viver de uma determinada forma. Porém, a própria definição traz a autonomia como princípio estatutário, e faz-se necessário que entendamos melhor o que isso significa. Para Reis (2004, p. 64), a autonomia – enquanto valor político – tem dois matizes:

O primeiro é justamente a autonomia como auto-afirmação. Estamos, neste caso, diante de um ator capaz de seguir, sem mais, os seus impulsos, ou de se afirmar de maneira espontânea, e a autonomia neste sentido é afim à ideia do poder como algo que permite o ator não precisar aprender. O outro significado é a autonomia como *autocontrole*,

envolvendo a ideia de que a impulsividade se vê restringida por um fator de compulsão que é *escolhido*, em alguma medida, e portanto resulta de uma postura reflexiva (ou por *normas* que são escolhidas e, assim, da responsabilidade do próprio ator, de acordo com a etimologia do vocábulo autonomia). [grifos no original]

Entender estes dois matizes de autonomia pode nos auxiliar na compreensão do uso do conceito de território no discurso e prática do desenvolvimento. O primeiro debate que levantamos é sobre a autonomia do Centro-Sul em definir suas fronteiras. Quando da proposição da regionalização do Território, o Centro-Sul apresentou, primeiramente, a regionalização da AMCESPAR (que excluía Ivaí e Ipiranga) por entender que essa era a base territorial representativa da região. E não só, apresentou a própria AMCESPAR como organização regional para representar o Território.

Por indicação do MDA (e aceite imediato das entidades regionais), foram incluídos Ivaí e Ipiranga com a justificativa de que as condições (os tais critérios multidimensionais) se assemelhavam com o restante da região e a AMCESPAR foi preterida como forma de organização em detrimento da formação do CGT. Na época, o aceite da proposta vinda do MDA teve como sustentação o mesmo entendimento da inclusão do vocábulo sustentabilidade no nome do CMDR de Teixeira Soares (ver item 2.2): garantir a inclusão do Território Centro-Sul na política pública. Ainda sobre suas fronteiras, o Território incorporou o Município de São João do Triunfo em 2007, mas, até 2010, o MDA não tinha ratificado a incorporação com a justificativa de que o município estaria incluído nas políticas do MDA através de outros projetos; novamente, não houve contestações por parte do CGT. Ou seja, o governo se antecipa à capacidade de organização regional para criar uma forma de organização na qual possa ter controle.

Compreendemos que a autonomia nunca é absoluta, mas sempre relacional, porém, quanto mais a autonomia é restringida pela existência de outros níveis de decisão sobre o Território, mais ela consolida uma relação hierárquica entre o Território Centro-Sul (cada vez mais subalterno) e o conjunto do território nacional (cada vez mais hegemônico). Resgatamos aqui o argumento de Brandão (2007, p. 188) – ao afirmar de que “o recorte nacional envolve necessariamente algum nível de autodeterminação e autonomia [...] portanto, envolve *proteção e controle* sobre os mecanismos *auto-reguladores* das forças mercantis” – para argumentarmos que a autonomia do Território Centro-Sul incorre, principalmente, na

concepção de território nacional – que nasce da capacidade do Estado em governar a população através da economia. Quanto maior for a distância econômica entre o preconizado pelo território nacional para o território concreto existente no Território, menor é a autonomia do Território Centro-Sul.

Como já defendemos anteriormente: “mudam os significados do território conforme se altera a compreensão das relações de poder.” (SAQUET, 2007, p. 33) Queremos, ainda, reafirmar que a base territorial de uma região não é constituída simplesmente pela existência de atores localmente definidos, mas pela existência de identificação com uma determinada porção do espaço. Isso para dizer que, no objetivo de instituir o Território Centro-Sul, existe uma forma de atuar que condiz com a construção de um território nacional, cuja intervenção é delimitada muito mais com o objetivo de dar coesão territorial à nação através da expansão do mercado do que a construção da autonomia em um sentido absoluto – caso a busca por autonomia realmente exista, esta parece ser muito mais a busca oriunda do território nacional em relação ao mercado mundial do que do próprio Território Centro-Sul.

A constituição e o reconhecimento do Território faria parte, então, de uma estratégia nacional a qual temos relacionado, durante este estudo, com a estratégia do *divide et impera* e da governamentalidade que se apresentam cada vez mais sutis. Reconhecem-se as especificidades regionais – uma forma de garantir o consentimento ativo dos atores localmente definidos através do uso apolítico de conceitos como capital social, gestão social e empoderamento que desconsidera as assimetrias de poder entre os grupos sociais antes e durante a participação e negociação dentro das instituições territoriais – para que, através destas especificidades enquanto diferenciais competitivos, os grupos sociais *marginalizados* poderiam ser incluídos, através do ordenamento territorial, ao território nacional no momento em que possuem um maior acesso ao mercado de produção e consumo – acesso este que não difere da concepção de inclusão social, descrita no PNDR do governo Lula.

A autonomia enquanto auto-afirmação não residiria propriamente nos atores localmente definidos – ou seja, a auto-afirmação não é um instituto da região em si – mas surge do aprofundamento das relações de poder entre atores de diferentes níveis que se identificam com uma determinada escala geográfica denominada Território Centro-Sul. Destarte, consolidar a ideia de um Território

Centro-Sul seria garantir um Território Paraná e um Território Brasil – no sentido de auxiliar na construção da capacidade do Estado em governar a população através da economia, ou seja, o Território torna-se um instrumento de ordenamento do território utilizado pelo poder central para uma escala específica com o objetivo de desenvolver o mercado nacional – é a coerência do sistema nacional que está em jogo. Nas palavras do secretário geral da AMCESPAR:

A AMCESPAR está num processo de planejamento permanente, para construir de fato uma nova e promissora região, o nosso Território Centro-Sul, integrando e informatizando, contribuindo com seus municípios para a construção de um novo Paraná. (KAWA, 2008b, p. 19)

E aqui reside o gancho que entendemos ser necessário para falarmos da outra forma de autonomia. A autonomia enquanto autocontrole reside na consideração de que a liberdade de atuação é constituída pelo respeito a normas e instituições que seriam consideradas legítimas. O autocontrole é, antes de tudo, uma forma de controle. Existe, neste sentido, um enraizamento maior da normatização das relações socioeconômicas de tal forma que o controle *externo* parece não ser mais necessário, pois a própria base territorial da região já garantiria a reprodução da hegemonia. Argumentamos que existe um enraizamento dos preceitos do desenvolvimento – enquanto discurso e prática – que molda a conduta dos indivíduos de *fora para dentro*.

Isto é visível na delimitação da regionalização do Território Centro-Sul e na denominação do CMDR de Teixeira Soares, mas também em momentos de maior participação, como ocorre na Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural. Na 1ª Conferência, em Irati, em 2008, foi possível observar como a base da discussão é proposta pelo nível nacional de elaboração das políticas de DTR, mas faz parecer que a discussão é levada do local para o nacional. Nas palavras de Adriana Baummel, chefe do escritório regional da SEAB: “é a primeira vez que agricultores familiares são consultados. *Não é o Estado que está colocando*, são os agricultores que compõem o Território.” [grifo nosso] Porém, a própria Adriana relata: “nossa grande missão é analisar este documento e complementá-lo com propostas.” O documento em questão é o documento base elaborado e enviado pelo MDA para os Territórios. O mesmo posicionamento teve a coordenadora da conferência, Rozenilda Bárbara: “o pessoal entendeu que tudo se pauta por um documento base, oportunidade que tivemos de conhecer, opinar e buscar que o agricultor participe.”

Humberto Oliveira, secretário nacional de desenvolvimento territorial, durante a 2ª Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural e Sustentável do Paraná, em Curitiba, em maio de 2010, também se referiu ao *protagonismo* dos atores na sua *identificação* com o desenvolvimento:

Um diferencial das experiências brasileiras, principalmente nos territórios de identidade, nos territórios rurais que o MDA vem trabalhando, tem algo diferente da Europa que é exatamente esse primeiro conceito de identidade territorial proporcionando mais coesão. A gente vê em todos os Estados apresentações dos Territórios *que existe um sentimento de pertencimento e um compromisso com o desenvolvimento dos territórios que está sendo criado esse sentimento a partir da definição dessa estratégia, da existência de um colegiado territorial*, com vários atores, inclusive prefeitos e participantes da sociedade civil. Então eu acho que o elemento central no Brasil é o protagonismo [...] Nós temos muito mais protagonismo, *não é uma política desenhada nos gabinetes*. [...] Então, acho que isso [o protagonismo e as instituições territoriais] favoreceu. Aqui o Brasil tem um processo de ordenamento territorial e de utilização disso no planejamento das políticas públicas. [grifo nosso]

Fica patente a importância que o secretário dá às instituições neste *movimento pelo desenvolvimento* enquanto lugar de construção de uma identidade forjada para o desenvolvimento através da participação dos indivíduos nas instituições territoriais; por isso, talvez, que o secretário se refira a uma política não desenhada nos gabinetes, no sentido que existiria um aprofundamento do controle externo (o tal gabinete) para o autocontrole (as instituições territoriais). Isto fica explícito também no PTDRS do Centro-Sul ao estabelecer uma estratégia específica para consolidar o CGT como espaço de agregação política das demandas das entidades: “fortalecer via Conselho Gestor, através da gestão junto aos órgãos, as reivindicações das organizações que compõem o Território.” (CGT, 2007, p. 17)

Outra forma de perceber como esse movimento ocorre é nos processos formativos. A própria escolha da construção de um Centro de Formação como primeiro projeto aprovado no Território Centro-Sul pode ser entendido neste sentido. Nas palavras da ex-presidente do CGT, Lúcia Wiesniewski:

A decisão do grupo que participava em 2004 das discussões a respeito do Território Centro-Sul, decidiu a aplicação do primeiro recurso num projeto de educação. As necessidades do Território são muitas, *mas ao investir no desenvolvimento do ser humano*, garantindo espaços para que agricultores, agricultoras, jovens e técnicos sejam sujeitos de sua história, *temos a certeza de estarmos trabalhando em prol do desenvolvimento de uma região e de um povo*. [grifo nosso] (REGIÃO, 2007, p.9)

No curso de formação do CEDEJOR é possível compreender melhor do que se trata a formação realizada no Centro de Formação. Os alunos precisam,

ao final do curso, realizar um projeto de produção agrícola em suas propriedades devendo ter em mente algumas dimensões (ambiental, econômico, social, política e técnica). É importante trazer, aqui, que a dimensão política é entendida como os acordos que devem ser realizados para que a produção final possa ser comercializada.

Ainda proveniente do CEDEJOR – desta vez com recursos do MDA – é o projeto Jovens Rurais em Movimento, que cria grupos de jovens nas comunidades com o objetivo de fortalecer as discussões na base da sociedade a respeito de temas como geração de renda e desenvolvimento regional. Existe aqui um aprofundamento da governamentalidade, pois o governo já não é uma entidade totalmente perceptível como algo isolado da população, mas existe uma relação dinâmica e fluida devido ao movimento em direção ao autocontrole – um autocontrole que sempre privilegia a dimensão econômica da vida social.

Esta formação do indivíduo para o autocontrole vem de encontro com a proposição de Escobar (2000) sobre o planejamento como condição de disciplinar o cidadão, normatizar e padronizar a realidade, inserindo as pessoas em uma realidade que pode ser controlada pelo Estado. O Território acaba por se transformar em um instrumento de planejamento econômico, já que cria as condições de controle do território através da instituição de uma organização social que tem como objetivo o desenvolvimento enquanto expansão das relações mercantis. E é neste sentido que é possível relacionar Território (com T maiúsculo) com desenvolvimento: a abordagem territorial das políticas públicas tem transformado o Território em um conceito usado para/pelo discurso e prática do desenvolvimento.

4.3 Instituição e ordenamento: o que pode o Território?

Para que possamos compreender a relação entre a formação de instituições e a intervenção no ordenamento do território na consolidação de um governo, acreditamos que seja necessário discorrer sobre dois aspectos que consideramos fundamentais na territorialização do *divide et impera* e da governamentalidade: capacidade de intervir e legitimidade para o fazer. Se podemos considerar o Território um instrumento de planejamento tendo em vista um

desenvolvimento perceptível pela existência de quatro processos (hegemonia, homogeneização, integração e polarização), o que pode fazer, realmente, o arcabouço institucional existente no Centro-Sul? Temos argumentado que as instituições representam a territorialização de uma hegemonia que não se limita apenas aos atores localmente definidos, mas que fazem das instituições espaços de agregação entre diversas entidades de diferentes escalas que se identificam com a construção de uma escala social definida como Território Centro-Sul. Entender a capacidade institucional que o Território Centro-Sul tem para operacionalizar instrumentos de ordenamento territorial é ponto fulcral na existência ou não do ato de governar a população através da economia na construção do território nacional.

Um dos debates que precisamos realizar é sobre a formação das instituições e dos seus instrumentos de intervenção. Nas duas instituições que temos centrado nossa análise – AMCESPAR e CGT – é possível encontrar indícios da sua capacidade de intervenção. No caso da AMCESPAR, já debatemos em outras oportunidades (GERALDI, 2006; 2009) a pouca capacidade de intervenção direta, principalmente, relacionada à figura jurídica da Associação, que restringe em muito esta possibilidade. Porém, isto não significa que a AMCESPAR seja um simples clube de prefeitos, a associação tem lançado mão de instrumentos que a auxiliam na elaboração e implantação de projetos regionais.

A figura do consórcio intermunicipal é central na construção da capacidade de intervenção. Ao dispor de dois consórcios (CIS, de saúde, e CONDER, de desenvolvimento regional), a AMCESPAR se habilita para intervir nas dinâmicas socioeconômicas regionais. Porém, diferente do CIS – que organiza as consultas de especialidades médicas e um banco de sangue regional – o CONDER tem tido dificuldades em se firmar como um instrumento pleno para a intervenção no Território. Através do CONDER, a AMCESPAR conseguiu reunir três dos municípios associados – Imbituva, Guamiranga e Teixeira Soares – para elaborar os Planos Diretores e tem sido utilizado para o planejamento e gerenciamento do processamento dos resíduos sólidos dos municípios da região, demonstrando que, no nível regional, o instrumento é capaz de agregar as demandas municipais.

A eficiência dos consórcios intermunicipais é posto em prova ao extrapolar um contexto estritamente regional. Como já destacamos no item 1.2.1, o CONDER foi escolhido, em 2005, como figura jurídica responsável pelo Território Centro-Sul, uma forma de estipular um elemento coletivo na relação entre o MDA e

o Território. Porém, a figura do consórcio intermunicipal não possui, ainda, uma regulamentação específica para a transferência de recursos ou, então, para a tomada de empréstimos. Isso é devido à impossibilidade atual de definir quem é o real responsável por um consórcio – se o conjunto dos municípios, se cada município em separado deva ser responsável por uma parte, ou se o consórcio tem responsabilidade própria. A regulamentação do Tesouro Nacional, que depende de um decreto do Senado, não tem prazo para acontecer.

O prefeito de Guamiranga, em 2009, relatou ao MDA a preferência de que os consórcios fossem aceitos para os trâmites orçamentários. De acordo com o prefeito: “os prefeitos que assumiram agora não podem responder por projetos de outras gestões que não deram certo.” (TERRITÓRIO, 2009) Atualmente os recursos – e inclusive as contrapartidas – são geridas diretamente pelas Prefeituras com projetos definidos município por município, o que relega projetos territoriais às dinâmicas municipais. O Território Centro-Sul acaba por ficar, de certa forma, refém de uma relação (entre município e MDA) na qual os atores localmente definidos têm pouca capacidade de intervir. É nesta condição que argumentamos, no Capítulo 2, que a política territorial acaba por se tornar a municipalização da atuação do Governo Federal. Esta municipalização do Governo Federal é perceptível na fala do coordenador de monitoramento de projetos da SDT/MDA, Einer Andrade:

não queremos punir as prefeituras que são as *executoras* do projeto, e sim nos colocarmos à disposição e tentar sanar algumas dificuldades que por ventura tenham na *execução* desses projetos, para que esse recurso chegue ao seu público final. [grifo nosso] (*Idem*)

Esta relação entre o Governo Federal e a forma como a política de DTR se desenrola no Brasil acaba por convergir com o debate que fizemos no item 3.1 sobre as políticas de ordenamento e desenvolvimento territoriais. O Território, enquanto instrumento de planejamento, parece servir muito mais para consolidar a estratégia territorial do Governo Federal do que apoiar uma pretensa busca por autonomia dos atores localmente definidos. Baseado em uma repartição federalista perversa (onde os municípios e Territórios precisam acessar os recursos do MDA e devem se sujeitar aos critérios estabelecidos pelo ministério), a figura do Território, neste sentido, transforma-se em um aumento da capacidade de intervenção do nível nacional, conectando-se com o discurso da construção do território nacional. O resultado é o aprofundamento do controle do governo central nas dinâmicas

socioeconômicas que se dão na escala regional – retorna-se, aqui, aos pressupostos da governamentalidade e do *divide et impera*.

Outro indício deste movimento é o processo de inclusão do Centro-Sul na política territorial do MDA (vide item 1.2.2). Em 11 de maio de 2005, durante a reunião do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar – CEDRAF, a proposta de mudança no *status* do Centro-Sul (de pré-território para Território) partiu do representante do MDA no Paraná. O argumento utilizado era o de que o Território “fez a lição de casa” na organização do ambiente institucional necessário para implantar o programa ministerial – notoriamente a formulação do CGT. O Conselho Estadual (formado por entidades de caráter estadual) não era unânime na aprovação da proposta, pois acreditava que não havia necessidade de “correr com as aprovações de novos territórios” até que todos os conselheiros tivessem certeza da possibilidade de aprovação de novas áreas – mesmo assim, a proposta foi aprovada. O fato da proposta ter sido levada ao CEDRAF pelo MDA e não pelo Território precisa ser tomada em conta – principalmente se lembrarmos do poder de influência do próprio MDA na delimitação espacial do Território Centro-Sul (vide item 4.2).

Mesmo que encontremos dificuldades em confirmar uma capacidade de atuação por parte das instituições, é possível observar que a AMCESPAR tem uma mobilidade relativa ao observarmos que é a partir da Associação que a região apresenta as propostas para o Programa Nacional de Crédito Fundiário, que concede crédito para a realização de projetos agrícolas a partir do MDA. Se pensarmos que, para o ano de 2007, a região fez um pedido de R\$ 1.520.000,00 (AMCESPAR, 2010) – o que representa quase metade de todo o valor já investido através dos projetos do Território junto ao MDA – é possível concluir que a AMCESPAR é capaz de mobilizar recursos de outras escalas mesmo com suas limitações de atuação.

Ao que resguarda a legitimidade da intervenção, é importante ter em mente que a legitimidade não vem apenas do fato de ser o Estado – em qualquer dos níveis – o grande articulador do Território. Como temos defendido a ideia de um governo que vai para além do Estado, é sobre o governo em respeito à governamentalidade que devemos discorrer. De partida, em hipótese alguma aceitamos a premissa de que o Estado é *apenas* mais um ator. O Estado goza de um estatuto privilegiado primeiramente pelo Brasil ser um Estado de Direito e, desta

forma, o Estado tem a supremacia na definição das normas jurídicas, e em segundo, por ser um Estado Democrático, onde a democratização pós-ditadura teria como um dos objetivos dar maior legitimidade à ação do próprio Estado através de um maior reconhecimento entre o Estado e a sociedade.

A legitimidade de um governo para o território não vem apenas do sistema jurídico ou eleitoral do Estado, existe uma forte componente de afinidade com a intervenção que o governo promove. Esta afinidade deve ser entendida como uma forma de reconhecer a legitimidade daqueles que procedem a intervenção. Dois fatos são explanatórios da forma como a construção da afinidade tem sido utilizada para dar legitimidade à formação de um governo do território.

O primeiro deles é a composição do CGT, reconhecido como o colegiado onde as decisões sobre o Território são tomadas. O primeiro apontamento que podemos fazer é que o MDA não faz parte do CGT. Porém, o representante do MDA no Paraná está sempre presente nos principais encontros e reuniões, além de passar por ele toda a programação dos projetos no Estado para o envio ao MDA. O segundo apontamento é derivado da composição em si: ao trazer determinadas entidades para compor o CGT, existe, de certa forma, uma mudança no *status* das entidades, pois deixam de ser apenas sociais (ou não governamentais), para portarem um *status* híbrido no momento em que podem atuar através de instituições governamentais.

Ao realizar este movimento – que não deixa de ser inclusivo – existe também um movimento contrário: o de excluir do governo a parte da sociedade que não participa das entidades organizadas. Porém, mesmo aprofundando a exclusão – no aprofundamento do sistema da governamentalidade na separação entre governo e população – o governo ganha legitimidade ao incluir setores da sociedade nos colegiados de decisão – mesmo que estes colegiados não tenham grande poder de decisão sobre a política em si.

Este parco poder de decisão é observado no momento da escolha por projetos que, para serem implantados, já são apresentados dentro das prioridades estabelecidas pelo MDA – como observamos no Capítulo 2. Enquanto os princípios e práticas da política são definidos na escala nacional, à escala local serve apenas a implantação dos projetos. A formulação de instituições para a participação das entidades parece muito mais servir para a construção de um consentimento ativo

pelo desenvolvimento do que para um real empoderamento sobre as decisões que afetam as dinâmicas socioeconômicas do Território.

O resultado é um sistema com maior legitimidade de atuação, maior controle sobre as entidades que poderiam ser contrárias à política – já que se encontram em um ambiente que pode ser melhor controlado, como é o CGT – e, de forma quase controversa, uma dinâmica mais fluida entre governo e população, já que parte daquilo que num primeiro momento era considerada população, torna-se também governo. Por fim, como indício desta maior fluidez, é possível observarmos – conforme anotamos no item 1.2.2 – que existe uma dificuldade por parte do próprio CGT saber quais são, realmente, as entidades governamentais e as entidades não-governamentais, mas, em contraposição, os membros do CGT, no todo, são sempre identificáveis.

Esta maior fluidez da clássica divisão Estado e sociedade na formação do governo acaba por nos levar ao segundo fato explanatório: o aprofundamento do governo para dentro da população. Torna-se cada vez mais difícil reconhecer uma separação formal – porém, deve-se deixar claro que ela existe. É evidente que este aprofundamento não é um acontecimento único do Território Centro-Sul. Se lembrarmos do debate realizado no item 3.3 sobre as políticas de ordenamento do território, veremos que existe um progressivo estreitamento entre o Estado e o controle do território nacional nos últimos 16 anos – não só os eixos de desenvolvimento tornam-se estratégias para todo o território e incluem a todos e a tudo como aumentam as experiências de participação na implantação e execução das políticas. Porém, a participação somente na implantação das políticas parece ser uma estratégia para criar consenso sobre uma política que é delimitada na escala nacional.

Entidades não governamentais, com maior identificação entre a população alvo das políticas públicas tornam-se o *rosto* da intervenção governamental – exemplo disto é o já relatado projeto do CEDEJOR Jovens Rurais em Movimento. Podemos incluir, também, os projetos elaborados pelos técnicos governamentais (principalmente dos órgãos estaduais e municipais) como o também já relatado projeto de regularização fundiária da EMATER – tendo sido aprovado pelo Território, tornou-se um discurso que viria dos agricultores, mas que continuam (os projetos) a ser projetos discutidos e elaborados por uma hegemonia da

tecnicidade – caracterizando-se muito mais por um controle *do* social do que de controle do Estado pela sociedade.

Acreditamos ter realizado, neste capítulo, uma análise do ordenamento e desenvolvimento territoriais a partir da experiência do Território Centro-Sul. Tendo observado a complexidade que os quatro processos desencadeados pelo atual estágio do desenvolvimento capitalista implicam ao ordenamento do território, identificado a forma como discurso e prática do desenvolvimento se utilizam do conceito de território para instalar um sistema de governo do social e, por fim, reconhecido a limitação dos instrumentos de ordenamento do Território Centro-Sul, acreditamos ser possível realizar nossas conclusões sobre os princípios e estratégias nos quais o ordenamento e desenvolvimento territoriais têm operado na realidade brasileira.

CONCLUSÃO

Tomamos *divide et impera* e governamentalidade como categorias para auxiliar-nos a compreender como desenvolvimento e ordenamento territoriais operam, através do Território Centro-Sul, instrumentos de controle do território. Foram, ao mesmo tempo, pontos de partida e de chegada na nossa análise das políticas territoriais de desenvolvimento. Neste percurso, pudemos realizar uma análise sobre ordenamento e desenvolvimento, no momento em que se faz preciso dispor no território os recursos, meios de produção e população para que o sistema socioeconômico possa funcionar de forma a maximizar produção e consumo através de uma lógica de mercado.

O Estado procede à intervenção na disposição do sistema socioeconômico no espaço para poder compatibilizar o território definido pelo mercado e o território nacional – este último nascido da capacidade do Estado em governar a população através da economia – com o espaço definido pelas fronteiras territoriais do país. Ou seja, tudo e todos precisam estar integrados por uma lógica de mercado para que a maximização da produção e consumo possa funcionar na sua forma plena. A lógica que opera este sistema, no atual estágio do desenvolvimento capitalista, é definida pelos quatro processos sobre os quais discorreremos: homogeneização, hegemonia, polarização e integração.

A relação entre ordenamento e desenvolvimento tem ainda uma outra especificidade. O Estado defende um ordenamento que *desce* enquanto caberia à sociedade tão somente reagir através de um desenvolvimento que *subiria*. Porém, argumentamos que o ordenamento é operado através das prerrogativas do *divide et impera* e da governamentalidade para fazer ordenamento e desenvolvimento descerem em um movimento de responsabilização dos atores locais pela sua situação e, principalmente, pela sua superação – como se esta situação não fosse resultado da própria ação do mercado no território nacional. É neste contexto que se ancora o Desenvolvimento Territorial Rural. Este paradigma naturaliza o desenvolvimento enquanto evolução racional e linear da sociedade e tem a capacidade de transformar a questão agrária nacional em questões de desenvolvimento, isto é, mudar um paradigma de transformação estrutural do campo baseado no acirramento dos conflitos por outro de adequação a uma ideia

preconcebida e excludente de evolução social que comparece com as suaves formas do consenso.

Através do programa ministerial que implanta os princípios do DTR, o Estado brasileiro tem instituído instrumentos de planejamento – enquanto estratégia de controle – reconhecíveis pelos Territórios Rurais. Os Territórios operam na realidade através de pressupostos que consideramos equivocados, como a concepção de capital social (que se estabelece por uma relação precária e conjectural entre associativismo e crescimento econômico), de gestão social (que despolitiza a política ao reduzir a ação coletiva à simples superação dos entraves econômicos) e, principalmente, de território (num conceito onde tudo cabe e que restringe a ação dos indivíduos em uma única escala de atuação que pode ser controlada pelo Estado e que possui, contraditoriamente ao que se propõe, pouco poder de decisão).

Neste contexto, fomos capazes de identificar a formação territorial do Centro-Sul como forma de diferenciação de área ao mesmo tempo em que esta diferenciação levou a uma integração do Território ao território nacional de forma hierarquizada. A construção regional criou condição para a institucionalização da ação coletiva em duas instituições territoriais: AMCESPAR e Conselho Gestor do Território. A primeira delas conseguiu agregar uma organização política regional protagonizada pelas Prefeituras Municipais em vista ao desenvolvimento regional, mas foi preterida pelo MDA como representação do Território. Para esta representação, foi instalado o Conselho Gestor do Território, cuja regionalização foi imposta pelo MDA, agregando mais dois municípios àqueles da AMCESPAR.

A homogeneização das condições de reprodução do capital fez surgir no centro do Paraná uma grande área categorizada como uma região pobre, na qual foram elaboradas políticas que tinham nesta delimitação uma das bases das suas formações – levar às áreas pobres as benesses do desenvolvimento. Algumas destas políticas, que relacionamos com o Território Centro-Sul, trazem a complexidade escalar na qual o Território deve atuar e fazem transparecer os métodos de planejamento do Estado para o território paranaense e brasileiro de isolar áreas que economicamente não funcionam e de clamar pela participação de tudo e todos para o desenvolvimento.

Pudemos perceber, também, por quais princípios e conceitos têm sido implantada a política de DTR no Brasil. A política de Territórios Rurais tem

consolidado uma estrutura de intervenção baseada no governo do social através da inclusão dos indivíduos em uma lógica capitalista de reprodução do espaço. Ao mesmo tempo, complexifica o acesso aos centros de decisão uma vez que restringe a atuação política dos grupos sociais em colegiados territoriais que pouco podem decidir e que, na realidade, servem para que os sistemas socioeconômicos territoriais possam ser controlados de perto. Isto é explícito nos três instrumentos de planejamento que analisamos: Plano Territorial, projetos específicos (principalmente pelo sistema de escolha dos projetos e a constatação de que não houve mudança significativa depois da constituição do Território) e o monitoramento (monitoramento do Território por parte do MDA e, mesmo assim, um monitoramento que não consegue avaliar a pertinência da política). A análise dos conceitos fundamentais fez transparecer a fragilidade dos conceitos em uma realidade muito mais complexa do que aquela que queria fazer parecer e, também, mostrou os reais desdobramentos destes conceitos no controle do território.

Ao relacionarmos as políticas de desenvolvimento com o ordenamento territorial, foi possível observar a forma como o Estado, na tentativa de corrigir as distorções que o mercado implica ao sistema social, planeja uma suposta distribuição ótima dos recursos e meios de produção instituindo uma população enquanto campo de intervenção que é governada através da economia. É neste sistema que se ancora a prática de *descer* com o ordenamento para que o desenvolvimento *suba*, de forma a integrar o território definido pelo mercado com aquele definido pela capacidade do Estado em governar a população através da economia. O resultado da passagem para as políticas de terceira geração – que teriam o objetivo de compatibilizar as estratégias *up-down* e *down-up* – foi a inclusão precária da sociedade no debate sobre um projeto de nação que é definido cada vez mais pela consistência das relações mercantis e que é representado pelo conjunto expresso na escala nacional.

Destas constatações foi possível elaborar três questionamentos. No primeiro deles, no qual relacionamos o Território Centro-Sul com os quatro processos desencadeados pelo desenvolvimento capitalista (hegemonia, homogeneização, integração e polarização), observamos, principalmente, a dificuldade de reconversão produtiva em um contexto de integração competitiva e a constituição de uma hegemonia através da tecnicidade e cientificidade da ação de

determinadas entidades. Pudemos concluir que é a própria ideia de territorialização do poder que garante a perpetuação dos processos.

No segundo questionamento, identificamos na instituição do Território um instrumento de planejamento para o desenvolvimento enquanto estratégia de controle. Para tal, partimos da autonomia enquanto auto-afirmação e autocontrole para discorrermos sobre a disciplinarização dos indivíduos para o desenvolvimento.

No último questionamento, sobre a real capacidade de intervenção do Território Centro-Sul, pudemos observar a legitimidade dos instrumentos dos quais dispõe o próprio Território, porém, com reconhecida limitação para fazê-lo, o que consolida uma atuação localizada dos projetos e uma contratualização Prefeitura-MDA para a sua implantação. É a partir desta limitação que podemos reconhecer um sistema específico de controle do território como prática de ordenamento territorial para o desenvolvimento.

Este sistema torna perceptível os princípios e processos pelos quais opera o desenvolvimento e ordenamento territoriais. São as próprias relações de poder vigentes que sustentam este sistema e que o torna uma espiral de controle: uma espiral crescente que tem como resultado um controle cada vez mais diluído e fluido, além de uma cada vez maior exclusão da população dos centros de decisão através da sua inclusão em sistemas possíveis de serem controlados e que pouco poder de decisão possuem sobre a definição das políticas.

Esta espiral pode ser representada pela Figura 32: a partir de sistemas de controle inspirados na governamentalidade e no *divide et impera* é possível sustentar relações de poder que têm como resultado a perpetuação dos quatro processos do desenvolvimento capitalista, agora já mascarados pelas políticas de desenvolvimento como algo necessário e natural; para que a espiral continue a se aprofundar, desencadeia uma abordagem do desenvolvimento enquanto controle do social e enquanto maximização da produção e consumo que, ao final, faz surgir uma nova forma de governamentalidade e de *divide et impera* reconhecida pela complexificação da relação entre governo e população. É a crescente territorialização do poder e do controle que mantém a coerência do sistema, mesmo que para isto tenha que tornar cada vez mais subalternos os indivíduos que são precariamente incluídos no sistema socioeconômico nacional.

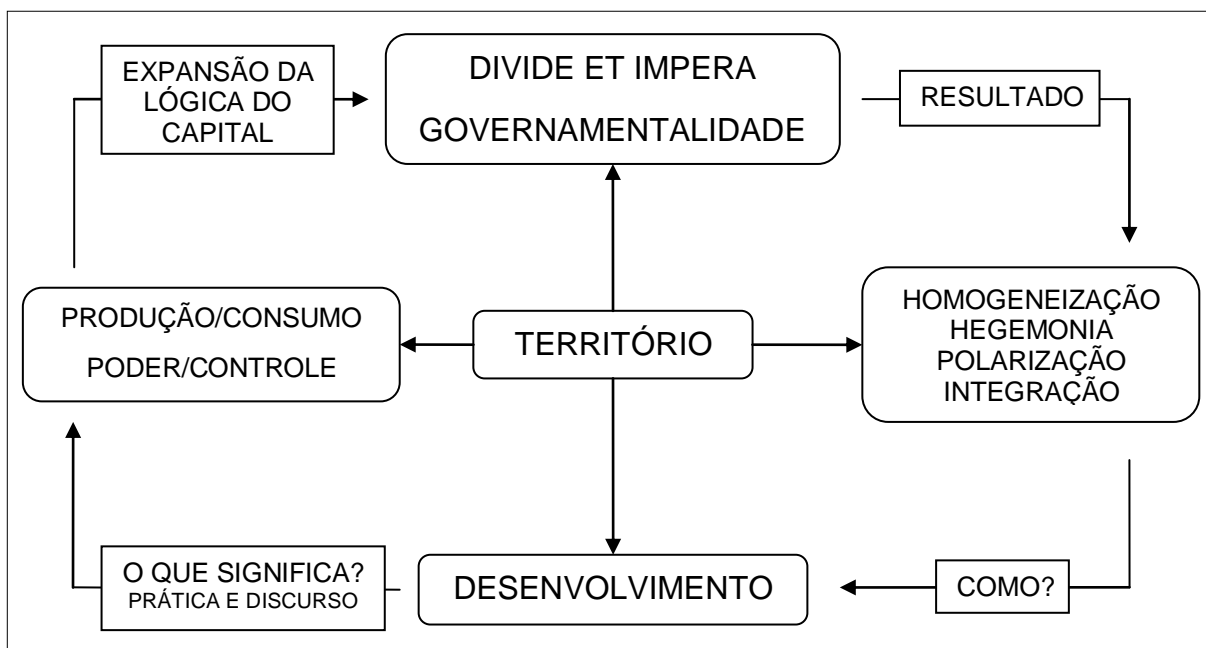


Figura 32 – Esquema pelo qual operam ordenamento e desenvolvimento territoriais
 Fonte: Elaboração própria

As políticas de desenvolvimento e a sua consequente instrumentalização através do ordenamento do território apresentam-se como um avanço das estratégias do *divide et impera* e da governamentalidade. Um avanço no sentido da sutileza dos instrumentos de controle para o governo do social, sempre incluído em instituições de participação e negociação dirigidas para o consentimento ativo, mas sem nunca levar em conta as assimetrias originais e as decorrentes do próprio processo nas relações de poder entre os grupos sociais.

Por fim, acreditamos ser interessante discorrermos sobre a crescente limitação do binômio Estado-Sociedade na análise das políticas territoriais. Num contexto onde cada vez mais a concepção de governo é entendida como um acordo entre segmentos destes dois setores, em que entidades não-governamentais (principalmente associações e ONG`s) gozam de um estatuto híbrido – ao mesmo tempo em que são não-governamentais, no momento em que participam de conselhos (que são entidades estatais), operam através de instituições governamentais – fica cada vez mais difícil concordarmos com uma concepção de governo estanque e identificável apenas na figura do Estado e seus órgãos.

A complexificação e diluição da governamentalidade traz, consigo, a complexificação e diluição da divisão rígida entre o Estado (enquanto público) e a Sociedade (enquanto privado). Parece-nos pertinente, desta forma, acreditar em teorias, conceitos e categorias de análise que ultrapassem esta divisão e que

consigam reconhecer outras composições entre dominantes e dominados, ou seja, um arcabouço teórico-metodológico que não perca a perspectiva do poder e das suas hierarquias. *Divide et impera* e governamentalidade parecem ser dois pressupostos aceitáveis para a elaboração deste referencial, visto que conseguem ser categorias de análise que nos dão a possibilidade de irmos além da naturalização das relações de poder intrínsecas às políticas territoriais.

REFERÊNCIAS

21 anos depois, Ipiranga volta a integrar a AMCESPAR. **Folha de Irati**, Irati, 23 out. 2009.

ABLAS, Luiz. O “Estudo dos Eixos” como instrumento de planejamento regional. *In*: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. O desafio urbano-regional. São Paulo: UNESP, ANPUR, 2003. p. 171-186.

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Reforma Agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Rio Claro, vol. 28, nº 1, 2 e 3, vol. 29, nº 1, p. 49-68, jan.-dez./1998 e jan.-ago./1999.

_____. Conselhos além do limite. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 15, nº 43, p. 121-140, 2001.

_____. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão nº 702)

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-SUL DO PARANÁ – ADECSUL. **Estatuto**. 30 de junho de 2009. Município de Rio Azul, Estado do Paraná.

_____. **Guia Turístico da Terra dos Pinheirais**. Centro-Sul do Paraná. Rio Azul: ADECSUL, 2009.

ADECSUL tem nova diretoria. **Hoje Centro Sul**, Irati, 04 jun. 2008. Edição Semanal, ano VIII, nº 420.

ALLAIRE, Gilles; DAVIRON, Benoit. Régimes d’institutionnalisation et d’intégration des marchés: le cas des produits agricoles et alimentaires. *In*: GDR ECONOMIE & SOCIOLOGIE: LES MARCHÉS AGROALIMENTAIRES. **Anais**. Montpellier: Symposcience, 2006.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO CENTRO-SUL DO PARANÁ – AMCESPAR. **Relatório de gestão 2007-2008**. Irati: AMCESPAR, 2008.

_____. **Relatório de gestão 2009-2010**. Irati: AMCESPAR, 2010.

AMIN, Ash. Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. *In*: FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; AMIN, Ash; VIGIL, José Ignacio (orgs.). **Repensando el Desarrollo Regional**. Contribuciones globales para una estrategia Latinoamericana. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2008. p. 101-119.

ANDRADE, João Sousa. **L’Etat, lê marche et la monnaie**. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1987.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia, região e desenvolvimento**. Introdução ao estudo do “aménagement du territoire”. São Paulo: Brasiliense, 1971.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**. Heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

ARENDT, Hannah. A Special Supplement: Reflections on Violence. **The New York Review of Book**, Nova Iorque, vol. 12, nº 4, fevereiro de 1969. Disponível em: <<http://www.nybooks.com/articles/11395>>. Acessado em 08/06/2009.

BALBIM, Renato Nunes. Região, território, espaço: funcionalizações e interfaces. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). **Ensaio de Geografia Contemporânea**. Milton Santos: obra revisada. São Paulo: HUCITEC, 1996. p. 160-169.

BECKER, Bertha. Sínteses das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial. *In*: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (org.) **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, Brasília, 13-14 de novembro de 2003. Brasília: MIN, 2005. p. 71-78.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, vol. 14, nº 3, p. 35-70, 2004.

BERNARDES, Nilo. Expansão do povoamento do Estado do Paraná. **Revista Brasileira de Geografia**, ano XIV, nº 4, p. 53-82, out.-dez./1952.

BOISIER, Sergio. Política Econômica, Organização Social e Desenvolvimento Regional. *In*: HADDAD, Paulo (org.). **Economia Regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB-ETENE, 1989. p. 589-694.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, nº 107, p. 57-76, 2004.

_____. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco Referencial de Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília: MDA, 2005a. (Série Documentos Institucionais 02-2005)

_____. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília: MDA, 2005b. (Série Documentos Institucionais 01-2005)

_____. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Guia para o Planejamento. Brasília: MDA, 2005c. (Série Documentos de Apoio nº 2)

_____. **Referências para a gestão social dos Territórios Rurais**. Guia para a organização social. Brasília: MDA, 2006a. (Série Documentos de Apoio nº 3)

_____. **Referências para a gestão social dos Territórios Rurais.** Guia para o controle social. Brasília: MDA, 2006b. (Série Documentos de Apoio nº 4)

_____. **Caderno do Estado: Paraná.** Brasília: MDA, 2010a. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/?ac=buscar&territorio=®iao=&uf=PR>>. Acessado em: 01/02/2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (org.) **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, Brasília, 13-14 de novembro de 2003. Brasília: MIN, 2005d.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** Brasília: MIN, 2005e.

_____. **Documentos temáticos elaborados como subsídios da proposta – PNOT.** Tema 3: Políticas de Ordenação do Território – A contribuição de experiências nacionais e internacionais. Brasília: MIN, 2006c.

_____. **Documentos temáticos elaborados como subsídios da proposta – PNOT.** Tema 6: Avaliação do Aparato Institucional e Jurídico-legal na perspectiva da PNOT. Brasília: MIN, 2006d.

_____. **Documentos temáticos elaborados como subsídios da proposta – PNOT.** Tema 1: O padrão de uso e ocupação do território e as principais tendências de transformação. Brasília: MIN, 2006e.

_____. **A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010.** Brasília: MIN, 2010b.

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. **Módulo Operacional 1: Sensibilização.** Brasília: MTur, 2004.

_____. **Ação municipal para a regionalização do turismo.** Brasília: MTur, 2007a.

_____. **Introdução à regionalização do turismo.** Brasília: MTur, 2007b.

_____. **Módulo Operacional 3: Institucionalização da instância de governança regional.** Brasília: MTur, 2007c.

BURSZTYN, Marcel. Questões atuais do ordenamento do território no Brasil. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. **Anais.** Brasília: MIN, 2006.

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO DO JOVEM RURAL – CEDEJOR. **Quem somos.** Disponível em: <http://www.cedejor.org.br/ctms/1/quem_somos>. Acessado em: 20/03/2011.

CLAVAL, Paul. O território na transição da pós-modernidade, **GEOgraphia**, vol. 1, nº 2, p. 7-26, 1999.

CONSELHO EUROPEU. **Carta Européia do Ordenamento do Território**. Lisboa: DGOT, 1984.

CONSELHO GESTOR DO TERRITÓRIO – CGT. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Irati: CGT, 2007.

CONSELHO Gestor do Território realiza reunião. **Folha de Irati**, Irati, 4 dez. 2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. Identificação dos centros de gestão do território no Brasil, **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 1, p. 83-102, jan.-mar./ 1995.

_____. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

COSTA, Wanderley Messias da. Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento do Território. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (org.) **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, Brasília, 13-14 de novembro de 2003. Brasília: MIN, 2005. p. 55-59.

CUMBERS, Andrew; MACKINNON, Danny; MCMASTER, Robert. Instituciones, poder y espacio. Evaluación de los limites al institucionalismo en la Geografía Económica. In: FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; AMIN, Ash; VIGIL, José Ignacio (Orgs.). **Repensando el Desarrollo Regional**. Contribuciones globales para una estrategia Latinoamericana. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2008. p. 219-245.

CUNHA, Luiz Alexandre Golçalves. **Desenvolvimento rural e desenvolvimento territorial: o caso do Paraná Tradicional**. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seopédica, 2003.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS RURAIS DO PARANÁ – DESER/PR. **A territorialidade na regionalização do desenvolvimento da região Centro-Sul/PR**. Metodologias e ferramentas de construção. Curitiba: DESER/PR, 2009.

DINIZ, Clélio Campolina. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para discussão nº 375)

_____. (coord.). **Proposta preliminar de macro-regionalização do Brasil**. Regiões de referência do estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo. Brasília: Ministério do Planejamento, 2006.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil. Uma breve reflexão. In:

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. **Economia regional e urbana. Contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 9-31.

DORETTO, Moacyr; PELLINI, Tiago; LLANILO, Rafael Fuentes; SOARES JUNIRO, Dimas; CAVIGLIONE, João Henrique; MUNHOS, Paula Daniela. **Mapeamento da pobreza no Paraná**. Situação segundo Municípios e Associações de Municípios do Paraná, ano 2000. Londrina: IAPAR, 2003.

ESCOBAR, Arturo. Planejamento. *In*: SACHS, Wolfgang (Org.). **Dicionário do Desenvolvimento**. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000. p. 211-228.

FALANGA, Roberto. **Divide et Impera: uma aproximação psicológica à construção social da alteridade**. Coimbra: 2010. (mimeo)

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; AMIN, Ash; VIGIL, José Ignacio. Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración. *In*: _____. **Repensando el Desarrollo Regional**. Contribuciones globales para una estrategia Latinoamericana. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2008. p. 19-61.

FERNANDO, Rodrigo. No popular: Imbituva sai da Associação dos Municípios do Centro-Sul. **Página Popular**, Prudentópolis, 5 jun. 2009.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2007.

FRAGA, Nilson César. Estado do Paraná: 150 anos de um processo de formação. **Percursos: Curitiba em Turismo**, Curitiba, Faculdades Integradas Curitiba, nº 3, p. 13-19, 2004.

FRUTICULTURA se expande como opção para o pequeno agricultor. **O Estado do Paraná**, Coleção Paraná Industrial, Curitiba, 01 out. 2006, p. 6.

GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira; BRANDÃO, Carlos Antônio. *In*: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. O desafio urbano-regional. São Paulo: UNESP, ANPUR, 2003. p. 187-206.

GASPAR, Jorge. O Novo Ordenamento do Território: geografia e valores. **Scripta Vetera**, Barcelona, Universidade de Barcelona, nº 39, 1995. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sv-39.htm>>. Acessado em: 30/11/2010.

GERALDI, Juliano. **Planejamento Regional e Gestão Territorial**. Estudo de caso da Associação dos Municípios do Centro-Sul do Paraná – AMCESPAR. Curitiba, 2006. Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Paraná.

_____. Instrumentos de Gestão do Território: uma abordagem supramunicipal – Princípios e limitações. *In*: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO: ECONOMIA, SOCIEDADE, TERRITÓRIO. **Anais**. Curitiba: Ambiens Sociedade Cooperativa, 2008. Cd-rom.

_____. O Centro-Sul do Paraná: Gestão do Território e Desenvolvimento. *In*: VIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM GEOGRAFIA. **Anais**. Curitiba: ANPEGE, 2009. Cd-rom.

_____. **Planejamento e subsidiariedade em contexto comparado: Brasil, Itália e Portugal**. Coimbra: 2010. (mimeo)

GOMES, Paulo Cesar da Costa. O conceito de região e sua discussão. *In*: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 7^a edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 49-76.

GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. O desafio urbano-regional. São Paulo: UNESP, ANPUR, 2003.

GREGOLIN, Adriana Calderan; PERACI, Adoniram Sanches. **Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco: uma ação de Ater necessária**. Disponível em: <www.territoriosdacidadania.gov.br/o/885187>. Acessado em: 01/02/2009.

GUERRA, Isabel. O território como espaço de ação coletiva. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**. Porto: Edições Afrontamento, 2003. p. 287-308. (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos, vol. 1)

HADDAD, Eduardo Amaral (coord.). **Análise das mega-tendências regionais e setoriais no Brasil: 2005 a 2023**. Volume 1: Visão de conjunto. São Paulo: FIPE, Ministério da Defesa, 2006.

HADIJMICHALIS, Costis. Factores no económicos en la Geografía Económica y en el “Nuevo Regionalismo”. *In*: FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; AMIN, Ash; VIGIL, José Ignacio (orgs.). **Repensando el Desarrollo Regional**. Contribuciones globales para una estrategia Latinoamericana. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2008. p. 247-265.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. Morte e vida da região. Antigos paradigmas e novas perspectivas da geografia regional. *In*: SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **Produção do espaço e redefinições regionais: a construção de uma temática**. Presidente Prudente: UNESP/FCT/GAsPERR, 2005. p. 9-33.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. Tradução de Gabriel Cohn. **Lua Nova**, São Paulo, nº 158, p. 193-223, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.** Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

_____. **Regiões de influência das cidades 2007.** Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPARDES. **Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural no Paraná.** Síntese dos principais resultados da pesquisa de campo. Curitiba: IPARDES, 2001.

_____. **Paraná: diagnóstico social e econômico.** Curitiba: IPARDES, 2003.

_____. **Leituras Regionais: Mesorregião Geográfica Sudeste Paranaense.** Curitiba: IPARDES: BRDE, 2004.

_____. **Os vários Paranas: Estudos socioeconômico-institucionais como subsídio aos Planos de Desenvolvimento Regional.** Versão para discussão. Curitiba: IPARDES, 2005.

_____. **Arranjo produtivo local de malhas, do Município de Imbituva: estudo de caso.** Versão preliminar. Curitiba: IPARDES, 2006.

_____. **Diagnóstico socioeconômico do Território Centro-Sul: 1ª fase.** Caracterização global. Curitiba: IPARDES, 2007.

_____. **Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial: dinâmica econômica e desigualdades regionais no Paraná.** Curitiba: IPARDES, 2009. (Nota Técnica)

INSTITUTO DE TERRAS, CARTOGRAFIA E GEOCIÊNCIAS – ITCG. **Mapas Históricos.** Curitiba: ITCG. Disponível em: < http://www.itcg.pr.gov.br/arquivos/livro/mapas_iap.html >. Acessado em: 15/10/2009.

LAW, John. **Notes on the Theory of the Actor Network: ordering strategy and heteroneity.** Lancaster: Lancaster University, 1991.

LEFÈVRE, Christian. Démocratie locale et production institutionnelle: les cas des agglomérations francaises. *In*: LOINGER, Guy; NEMÉRY, Jean Claude (orgs.). **Construire la dynamique des territoires acteurs, institutions, citoyenneté active.** Paris: Hartmattan, 1997.

LEMOS, Mauro Borges. Desenvolvimento econômico e a regionalização do território. *In*: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (org.). **Economia regional e urbana. Contribuições teóricas recentes.** Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 173-193.

LEZANA, R. **Associação de Municípios do Estado do Paraná.** Avaliação de desempenho de suas novas funções. Curitiba: Paranacidade, 1999. (Technical series, 19)

LÖWEN SAHR, Cicilian Luiza. Os “mundos faxinalenses” da Floresta com araucária do Paraná: racionalidades duais em comunidades tradicionais. **Terr@ Plural**, Ponta

Grossa, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, vol. 2, nº 2, p. 213-226, jul.-dez./2008.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol. 10, nº 3, p. 11-20, 1996.

MENGEL, Alex Alexandre; BARCELLO, Sérgio Botton. O Controle do Tabaco e a Disputa pelo Devir dos Territórios Fumicultores. **Revista Brasileira de Agroecologia**, Porto Alegre, Associação Brasileira de Agroecologia, vol. 4, nº 2, p. 2290-2294, nov./2009.

MERCADO do Produtor poderá ser criado em Irati. **Hoje Centro Sul**, Irati, 21 out. 2009, p. 18.

MERLIN, Pierre. **L'aménagement du territoire**. Paris: PUF, 2002.

MESMO com o aumento da produtividade, região tem queda no valor bruto da produção. **Hoje Centro Sul**, Irati, 2 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.hojecentrosul.com.br/agricultura/mesmo-com-o-aumento-da-produtivida-de-regiao-tem-queda-no-valor-bruto-da-producao/>>. Acessado em: 23/01/2011.

METADE dos agricultores familiares da região Centro-Sul produz fumo. **Diário Rural**, Guarapuava, 15 set. 2009, p. A07.

MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge Ramon. **Desenvolvimento em (des)construção**. 2006. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

MORAES, Antônio Carlos Robert. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (org.) **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, Brasília, 13-14 de novembro de 2003. Brasília: MIN, 2005. p. 43-47.

MOREIRA, Ruy. O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha K. (org.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p. 72-108.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 15, nº 43, p. 83-100, set.-dez./2001.

ORTEGA, Antonio César. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas: Editora Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

ORTEGA, Antonio César; MENDONÇA, Nilton César. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. *In*: ORTEGA, Antonio César; ALMEIDA FILHO, Niemeyer (orgs.). **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas: Editora Alínea, 2007.

PAÍS contraria tendência e produção de tabaco cresce, aponta pesquisa. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 4 dez. 2008.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. **Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná**. Curitiba: SEDU, 2003.

PARANÁ. Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006. **Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual**. Publicado no Diário Oficial nº 7.276 de 26/07/2006.

PARANÁ. Secretaria de Estado de Turismo. Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento. **Programa de Turismo Rural do Paraná**. Curitiba: SETUR, 2007.

PICINATTO, Abner Geraldo. **Avaliação dos Projetos PRONAT 2003-2009 – Centro-Sul e Paraná Centro**. Curitiba: IICA, 2010. (Produto 7)

PIRES, Elson L.S.; MÜLLER, Geraldo; VERDI, Adriana Renta. Instituições, território e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia**, Rio Claro, vol. 31, nº 3, p. 437-454, set.-dez./2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. Brasília: PNUD, 2004.

PROJETO Fruticultura é desenvolvido no Território Centro Sul. **Hoje Centro Sul**, Irati, 10 jul. 2006. Disponível em: <<http://www.hojecentrosul.com.br/noticias/noticias.asp?id=5270>>. Acessado em: 03/02/2009.

RECH, Edemilso Pedro. **Desenvolvimento e território: uma análise da política pública do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Território Centro-Sul do Paraná**. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2010.

REGIÃO recebe Centro de Formação de Agentes para o Desenvolvimento. **Hoje Centro Sul**, Irati, 15 ago. 2007, p. 9.

REYS, Fábio Wanderley. Deliberação, interesses e 'sociedade civil'. *In*: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 63-92.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. *In*: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha K. (org.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p. 13-21.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

SAQUET, Marcos Aurelio. **Abordagens e concepções de território**. 3ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SEAB apresenta Valor Bruto da Produção da região. **Hoje Centro Sul**, out. 2009.

SCHEIBLER, Juliana Luisa. **A emergência de fóruns reguladores globais: relações e conflitos entre atores locais no processo de regulação do tabaco**. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: RIMISP, 2004. (Debates y Temas Rurales nº 1)

SCHNEIDER, Sérgio; TARTARUGA, Iván Peyré. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**, Campina Grande, vol. 23, nº 1 e 2, p. 99–116, jan.-dez./2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 77-116.

SOUZA, Roberto Martins de. **Mapeamento Social dos Faxinais no Paraná**. Curitiba: CAOP/MP-PR, 2008. Disponível em: < http://www.direito.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/Artigo_Roberto_Livro_Mapeamento_Social_dos_Faxinais.pdf>. Acessado em: 26/04/2011.

SWAIN, Tânia Navarro. Fronteiras do Paraná: da colonização à migração. *In*: AUBERTIN, Catherine (org.). **Fronteiras**. Brasília, Paris: UnB: ORSTOM, 1988.

TÉCNICOS do Banco Mundial fazem visita técnica ao Território Centro-Sul. **Hoje Centro Sul**, Irati, 16 mai. 2006. Disponível em: <<http://hojecentrosul.com.br/hoje/geral/t-cnicos-banco-mundial-fazem-visita-ao-territ-rio-centro-sul>>. Acessado em: 03/02/2009.

TERRITÓRIO é fiscalizado pelo MDA. **Folha de Irati**, Irati, 23 out. 2009. Disponível em: <<http://folhadeirati.com.br/noticias/noticia.asp?id=7704>>. Acessado em: 30/10/2009.

TRATADO internacional que restringe consumo de tabaco é ratificado no Senado. **Agência Senado**, Brasília, 27 out. 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=51381&codAplicativo=2¶metros=tabaco>>. Acessado em: 01/02/2009.

UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 55-62, nov./2004.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento Territorial: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, vol. 10, nº 4, p. 193-206, 2001.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. História, região e poder: a busca de interfaces metodológicas. **LOCUS: revista de história**. Juiz de Fora, vol. 3, nº 1, p. 84-97, 1997.

KAWA, Vanderlei. Realizações e conquistas da AMCESPAR e Território Centro-Sul. Juntos para transformar a Região Centro-Sul. *In*: AMCESPAR. **Relatório de gestão 2007-2008**. Irati: AMCESPAR, 2008a. p. 16-17.

_____. AMCESPAR: uma região integrada em desenvolvimento. *In*: AMCESPAR. **Relatório de gestão 2007-2008**. Irati: AMCESPAR, 2008b. p. 18-19.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Framework Convention on Tobacco Control**. Genebra: WHO, 2003.